

L'INDENNITÉ D'EXPROPRIATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 23 mai 1938, à 14 heures

par

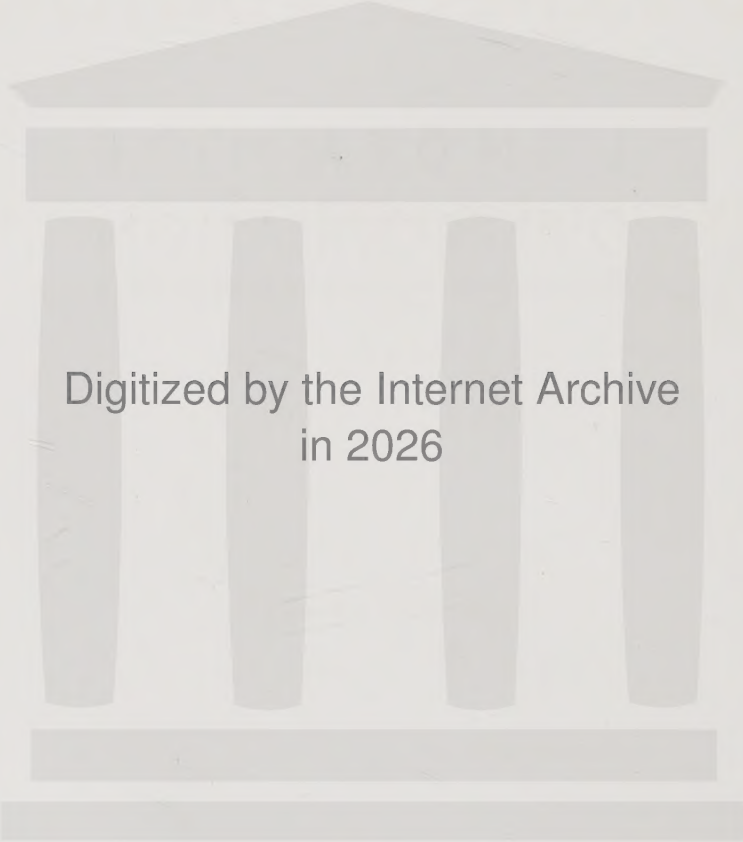
Jean BONAVIDA

MEMBRES DU JURY

Président. MM. ROLLAND.

Suffragants. } LAFERRIERE.
SIBERT.

L'INDEMNITÉ
D'EXPROPRIATION



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'INDENNITÉ D'EXPROPRIATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 23 mai 1938, à 14 heures

par

Jean BONAVIDA

MEMBRES DU JURY

Président. MM. ROLLAND.

Suffragants.	}	LAFERRIERE.
		SIBERT.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



« Si le magistrat politique veut faire quelque édifice public, quelque nouveau chemin, il faut qu'il indemnise. Le Public est à cet égard comme un particulier qui traite avec un particulier. C'est bien assez qu'il puisse contraindre un citoyen de lui vendre son héritage et qu'il lui ôte ce grand privilège qu'il tient de la loi civile de ne pouvoir être forcé d'aliéner son bien. »

MONTESQUIEU.

(Esprit des lois, Livre XXVI, chap. XV.)

Introduction

LE PRINCIPE DE L'INDEMNISATION EN MATIERE D'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITE PUBLIQUE ET SON APPLICATION HISTORIQUE

« La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne doit en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » (*Article 17 de la Déclaration des Droits.*)

« Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. » (*Code civil, article 545.*)

I. — LE PRINCIPE

Il y a expropriation pour cause d'utilité publique lorsque le propriétaire d'un immeuble doit abandonner à l'Administration la propriété de son bien parce que l'utilité publique l'exige (1).

Comment justifier juridiquement l'expropriation ? Quelle est la source du pouvoir en vertu duquel l'Etat ou la personne morale à qui ce pouvoir a été délégué, exproprie, et quelle est la contre-partie de ce pouvoir ?

(1) ROLLAND : *Précis de droit administratif*, 6^e édition.

Dans le conflit qui oppose l'intérêt particulier à l'intérêt général, lequel des deux doit-il prévaloir ? Y a-t-il moyen de les concilier ?

Il est bien certain que pour l'exécution de grands travaux nécessaires à la richesse et au bien-être de la Société toute entière, l'intérêt particulier doit céder le pas à l'intérêt général. On ne peut pas admettre que la propriété privée puisse s'opposer par mauvais vouloir à l'accomplissement d'œuvres d'utilité publique. Mais ce n'est là que la réponse du bon sens ; ce n'est pas une justification juridique. Portalis chargé de présenter au Corps Législatif le titre futur du Code civil relatif à la propriété, examina dans son discours le pouvoir que l'Etat a sur les biens des particuliers.

Il mit comme exergue à cette partie de son étude, cette pensée de Sénèque :

« *Omnia rex imperio possidet, singuli domino* » (*De beneficiis, Titre VII, chap. IV*), qu'il traduisit ainsi : « Au citoyen appartient la propriété, et au souverain l'empire. » Puis, développant cette idée, il se rallia à la théorie suivante : « L'empire qui est le partage du souverain, ne remplit aucune idée du domaine proprement dit, il consiste uniquement dans la puissance de gouverner. Il n'est que le droit de prescrire et d'ordonner ce qu'il faut pour le bien général et de diriger en conséquence les choses et les personnes. Il n'atteint les actions libres des citoyens qu'autant qu'elles doivent être tournées vers l'ordre public. Il ne donne à l'Etat sur les biens des citoyens que le droit de régler l'usage de ces biens par les lois civiles, le pouvoir de disposer de ces biens pour des objets d'utilité publique, la faculté de lever des impôts sur les mêmes biens. » Portalis indiquait ensuite le nom et l'origine de la théorie : « Ces différents droits forment ce que Grotius, Pufendorf et d'autres, appellent le domaine éminent du

souverain, mots dont le vrai sens développé par ces auteurs ne suppose aucun droit de propriété et n'est relatif qu'à des prérogatives inséparables de la puissance publique. »

Portalis, cependant, semble abandonner cette théorie et adopter un système inspiré de Jean-Jacques Rousseau, dans sa présentation du projet de l'article 545 du Code civil : « Pour que l'Etat soit autorisé à disposer du domaine des particuliers, on ne requiert pas cette nécessité rigoureuse et absolue qui donne aux particuliers mêmes quelque droit sur le bien public. Des motifs graves d'utilité publique suffisent, parce que dans l'intention raisonnablement présumée de ceux qui vivent dans une société civile, il est certain que chacun s'est engagé à rendre possible par quelque sacrifice personnel ce qui est utile. »

N'est-ce pas là l'idée d'un contrat social ? Le tribun Faure, dans son rapport fait au Tribunat au nom de la section de législation, le 30 nivôse An XII, développe la même idée :

« Lorsque l'utilité publique exige qu'une propriété soit cédée, celui à qui appartient cette propriété ne peut s'y refuser. Il ne prétendra pas sans doute que son intérêt particulier, à supposer même que cet intérêt existe réellement, doit prévaloir sur celui de l'Etat en général; cette prétention serait en contradiction manifeste avec le pacte social dont l'obligation est tellement rigoureuse, que personne, sous quelque prétexte que ce soit, ne saurait s'en dispenser. »

Cette théorie du pacte social dont l'existence n'a jamais été établie ni démontrée, est aujourd'hui bien surannée. Nous lui préférons le premier système qu'avait adopté Portalis : celui du domaine éminent, n'impliquant aucun droit de propriété, mais autorisant l'Etat à soumettre l'exercice de ce droit aux restrictions commandées par l'intérêt général : l'expropriation en première ligne.

Mais, une fois admis le principe de l'expropriation, il faut encore songer aux intérêts particuliers. S'ils doivent s'incliner devant l'intérêt général, qu'ils le fassent du moins moyennant une contre-partie. « Mais le principe de l'indemnité due au citoyen dont on prend la propriété, dit Portalis, est vrai dans tous les cas sans exception. Les charges de l'Etat doivent être supportées avec égalité et dans une juste proportion. Or, toute égalité, toute proportion serait détruite si un seul ou quelques-uns pouvaient jamais être sommés de faire des sacrifices auxquels les autres citoyens ne contribueraient pas. » Ce n'est pas encore suffisant et l'exproprié pourrait encore subir un dommage s'il devait attendre son indemnité; aussi l'indemnisation doit-elle être préalable : « Dès que le particulier, disait le tribun Faure au Tribunal, à qui l'Etat demande sa propriété reçoit une indemnité proportionnelle au sacrifice qu'il fait et dès qu'il est indemnisé avant d'être dessaisi, ce que l'individu doit à la Société et ce que celle-ci lui doit, sont également satisfaits. »

Tels sont les principes de notre loi civile qui, selon l'expression de Montesquieu, « ...regarde avec des yeux de mère chaque particulier, comme toute la cité même... »

Il nous semble intéressant d'envisager maintenant l'évolution historique de l'idée d'indemnisation.

Si son principe n'a été dégagé que lors de la Révolution Française, si ce n'est que dans l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme qu'elle est bien définie comme devant être juste et préalable à la dépossession, du moins pensons-nous qu'il ne faut pas négliger l'étude des solutions données aux conflits de la propriété privée et de la Puissance Publique, dans les sources de notre Droit actuel, c'est-à-dire en Droit Romain, et dans l'Ancien Droit. Nous envisagerons ensuite les différentes adaptations et modifications qu'ont subies jusqu'à nos jours les principes posés par les constituants.

II. — EVOLUTION HISTORIQUE

a) Le Droit Romain

Les Romains n'ignoraient pas l'expropriation : ils y avaient souvent recours et l'appliquaient aussi bien aux meubles qu'aux immeubles.

La personne éprouvant un dommage était-elle indemnisée ? De nombreux textes en font foi, par exemple la loi XIII, § 1^{er}, du Digeste (*liv. VIII, tit. IV*) :

« Si constat in tuo agro lapidicinas esse, invito te nec privato, nec publico nomine quisquam lapides coedere potest, cui id faciendi jus est : nisi talis consuetudo consistat ut si quis voluerit ex his coedere non aliter hoc faciat, nisi prius solitum salarium pro hoc domino præstet. »

Il faut remarquer dans ce texte que le jurisconsulte parlant de l'indemnité emploie les mots « solitum salarium » qui nous montrent qu'elle était la règle admise et régulièrement suivie (1).

Mais il pouvait arriver que le bien appartint à plusieurs en pleine propriété ou que l'un en eût la nue propriété et l'autre l'usufruit. Dans le premier cas, les propriétaires communs se partageaient la somme accordée; dans le second, l'usufruitier n'avait qu'à exciper de sa qualité, pour obtenir un quasi-usufruit portant sur l'indemnité (2).

Dans le cas particulier où des contestations étaient élevées sur la quotité de l'indemnité, les ayants droit prétendant que la chose avait une valeur plus grande que le

(1) SÉMONIN : *L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit romain*; thèse Paris, 1895.

(2) *Ibid.* : *op. cit.*

prix offert, les intéressés devaient avoir recours aux censeurs, sous la République, à l'Empereur lui-même, sous le régime impérial. Mais il est douteux qu'ils aient souvent usé de ce droit. Les textes manquent et il est fort probable que les propriétaires acceptaient ce qui leur était offert, reconnaissant qu'ils n'obtiendraient pas davantage par d'autres moyens. Cependant, à partir de Nerva, un prêteur fut institué pour régler les différents entre le Trésor et les particuliers; il devait avoir dans sa compétence le règlement des contestations concernant le montant de l'indemnité dans le cas d'expropriation (*Prætorum adjecit divus Nerva qui inter fiscum et privatos jus diceret*). (1)

Le plus souvent, l'expropriant payait en espèces la valeur des biens qu'il enlevait. Rien n'était plus naturel : on donnait ainsi une somme d'argent que l'exproprié pouvait employer au mieux de ses intérêts. Mais il n'en était pas toujours ainsi. Nous voyons dans la loi 50, Code Théodosien, livre XV, titre I, que lorsqu'il s'agit de construire les Thermes d'Honorius, on donne en échange aux particuliers dont les biens avaient été expropriés, la jouissance de l'ancienne basilique :

« Nam in locum privati ædificii quod in usum publicum translatum est occupationem Basilicæ Jubemus vestustæ succedere. » Les termes employés par la loi nous montrent bien que tous ces avantages étaient donnés en échange de ce que l'Etat s'appropriait, pour que les particuliers n'eussent pas à souffrir d'un travail qui devait tourner à l'avantage de la généralité. « Ne census suiquisquam, intercepta lucra deploret, sed a contrario cum pulchritudine civitatis etiam fortunas suas auctas esse laetatur. »

La loi 2 du Code de Justinien, livre X, titre XXVII, après avoir posé le principe de l'indemnité nécessaire

(1) SÉMONIN : *op. cit.*

estimée équitablement « *justis pretiis* », dit que l'on peut accorder comme rémunération une remise d'impôt : « *Compensentur autem venditoribus pretia cum aurario collatione.* »

Rien donc de moins établi d'une manière fixe que la manière dont était dédommagé celui qui avait à supporter les conséquences d'une expropriation. Si, dans de nombreux cas, l'indemnité consistait en argent, dans d'autres on accordait simplement à la personne expropriée un droit d'usage, ou la remise d'une charge à laquelle l'Etat avait droit. Avec ce mode de fixation et d'estimation, le propriétaire n'obtenait pas une exacte compensation du préjudice qu'il avait subi.

On ne peut donc pas dire que l'indemnité était « juste ». Etait-elle préalable ? Pour le soutenir, on s'est appuyé sur quelques textes, peu nombreux, d'ailleurs :

Dans la loi 13, § I, Digeste, livre VIII, titre IV, que nous avons déjà examinée, il est dit qu'avant tout travail, il faut payer l'indemnité fixée :

« *Ut si quis voluerit ex his cædere, non aliter hoc faciat nisi prius solitum salarium per hoc domino præstet.* »

La loi 2 du Code de Justinien, livre X, titre XXVII, s'exprime ainsi : « *Nec æquum est qui nunc præbuit species et annonæ copiam attulit, et postea pretia computari.* » Dans tous les autres textes, jamais il n'est décidé que la rémunération sera payée avant toute immixtion, avant tout travail, tout empiètement sur le domaine du particulier.

Il y a des cas où, sans contestation possible, l'indemnité n'était pas préalable, ne pouvant pas l'être : lorsque pour réparer le préjudice saisi, on faisait une remise d'impôt, quand on accordait la jouissance d'une partie

des travaux nouvellement faits, il est évident que la réparation venait nécessairement après le dommage (1).

Il est donc vraisemblable que les Romains, tout en accordant une indemnité au particulier lésé, n'ont jamais appliqué dans toute sa force le principe de l'indemnité préalable. Il a pu arriver que dans certains cas, la réparation ait précédé le dommage, mais on ne peut pas conclure à l'existence d'une règle en se basant sur quelques cas particuliers.

Si aucune expropriation dans l'intérêt public ne pouvait avoir lieu sans que l'on retrouve le propriétaire, par contre il y avait souvent dépossession sans indemnisation. C'était lorsque pour punir un propriétaire négligent ou coupable, on lui retirait ses biens, meubles, ou immeubles. Ainsi, celui qui laisse ses champs en friche pendant un certain temps, celui qui laisse tomber sa maison en ruines, peut en être dépouillé. (*Loi 8, Code de Justinien, livre XI, tome LVIII.*)

Voilà donc comment on procédait à Rome toutes les fois que dans un but d'intérêt général, pour faire un travail reconnu utile, on avait besoin des fonds d'un particulier, des denrées d'un cultivateur; on n'hésitait pas à exproprier ces différents propriétaires et on leur payait leurs biens d'après une estimation que certains auteurs disent équitable (Frontin, *De Aquaed*, 125), mais que d'autres présentent comme assez arbitraire.

Il apparaît donc que si la procédure d'expropriation était couramment employée à Rome, elle était assez rudimentaire. L'indemnisation des propriétaires lésés avait lieu, mais sans aucune garantie d'équité. La propriété privée, droit absolu avec les trois « jura » qu'il comportait (*utendi, fruendi, abutendi*) devait s'incliner sans recours devant la Puissance publique.

(1) SÉMONIN : *op. cit.*

b) L'Ancien Droit

Vers la fin de la domination romaine, la Gaule avait joui d'une assez grande indépendance; beaucoup de ses villes avaient reçu le droit municipal, mais les campagnes étaient restées tributaires et soumises aux exactions des gouverneurs. L'avènement des rois francs n'amena aucun changement à cet état de choses. Presque partout, les seigneurs s'attribuèrent à l'origine et firent consacrer à leur profit par la couronne, le droit de s'emparer, indépendamment de toute convention antérieure, des terres de leurs sujets, du moins pour la construction de leurs forteresses et pour la réparation des chemins, laquelle leur était imposée en compensation de la perception des péages. (*Coutume du Poitou, art. 13, de Tours, art. 85, d'Orléans, art. 107*).

Quant aux cas royaux d'expropriation, ils sont extrêmement nombreux, et cela se comprend aisément : le roi, comme souverain, trouve dans le droit écrit le pouvoir d'exproprier, expressément consacré par les « *Novelles* » ; comme seigneur, il est placé au sommet de la hiérarchie féodale et dans sa lutte contre les grands vassaux, il cherche, non seulement à réprimer leurs abus, mais encore à se réserver exclusivement leurs prérogatives. Il faut d'ailleurs reconnaître que sous la double influence des légistes et du clergé, l'exercice du pouvoir royal fut infiniment moins tyrannique que la domination des seigneurs (1). C'est ainsi que l'on voit Saint-Louis écrire en 1255 au Sénéchal de Carcassonne pour lui ordonner de faire obtenir aux frères prêcheurs, par vente, échange ou autrement, l'emplacement qui leur était nécessaire pour construire

(1) BAUNY DE RECY : *Traité théorique et pratique de l'expropriation*.

un nouveau couvent. (*Collection Doat, tome LIV, page 77.*) D'après la Coutume de Bretagne (*art. 55, note 6, § 4*), le déplacement des chemins devait donner lieu à enquête.

Sous Philippe le Bel, nous trouvons, sinon formulée, du moins mis en pratique, la plupart des principes inscrits dans nos lois d'expropriation. Une ordonnance de 1303 autorise l'expropriation d'une manière très générale :

« Possessores possessionum quas pro ecclesiis aut domibus ecclesiarum parochialium de novo fundandis aut ampliandis infra villas, non ad superfluitatem, sed ad convenientem necessitatem acquiri contingit ad eas dimittendas pro justo pretio compelli debent. »

A partir de cette époque, on peut considérer le droit d'exproprier comme définitivement établi. Ce droit ne sera pas seulement exercé par le roi : les seigneurs des grands fiefs autoriseront souvent l'expropriation en faveur de villes placées sous leur dépendance (1). En 1277, Jean de Nesles, comte de Ponthieu, permet aux gens de Rue de faire un canal jusqu'à l'Authie, mais en leur imposant l'obligation de « faire droit envers ceux de qui terre ils auront pris, tans que leurs grès en soit fais, par pris de bonne gent, s'autrement finer ne peuvent pas leur commun assentiment ». (*Document inédit de l'Histoire de France. Monuments de l'histoire du Tiers Etat, titre IV, page 644.*)

Dans les villes du Midi, on trouve l'expropriation organisée de la façon la plus sérieuse dès la plus haute antiquité : on trouve un exemple dans la coutume d'Auvillar, petite ville près de Moissac, qui contient des textes très complets sur l'expropriation. De même le Statut de Marseille : « Nec possint cogere aliquem Massiliæ vel extra, nisi convenient, sive concordaverit primo cum domino

(1) BAUNY DE RECY : *op. cit.*

ipsius rei de pretio, vel nisi saltem voluerit dare et dederit justam æstimationem ad arbitrium duorum proborum virorum in quo casu commune non possit occupare dictam rem nisi de pretio vel æstimatione facta primo satisfactum fuerit domino dita rei, et hoc dicimus quando pro magna necessitate et utilitate communi fierunt prædicta. »

Lorsque le pouvoir royal s'étendit sur toute la France, ce fut au roi qu'il appartint exclusivement de prononcer l'expropriation, hormis peut-être pour les travaux d'intérêt local.

Le roi est théoriquement le maître du sol; lorsqu'il a besoin de l'immeuble d'un particulier, il use de ce droit et opère une reprise, un retrait (1). Quel était le mécanisme de l'indemnisation dans le « retrait d'utilité publique » ?

L'administration royale faisait connaître aux propriétaires expropriés la somme qu'elle leur offrait comme indemnité. Ce système de notification des offres aux intéressés se retrouve dans la loi du 3 mai 1841 et a subsisté jusqu'au décret du 8 août 1935. En ce qui concerne le règlement des indemnités, on assiste à une évolution très curieuse : par des inductions successives, le Conseil des Finances, après s'être reconnu compétent pour autoriser les travaux qui emportaient dépossession, se crut investi du pouvoir d'exproprier; puis il estima qu'un acte spécial n'était même pas indispensable sur ces deux points et que la déclaration d'utilité publique avait par elle-même force suffisante pour justifier la mainmise sur les biens compris dans les plans des ouvrages à effectuer; enfin, de la prérogative d'exproprier, il fit découler celle de connaître des indemnités représentatives des propriétés réunies au domaine royal ou communal. Au moyen de cette concentration progressive des pouvoirs, le principe de l'indemnité

(1) ROLLAND : *op. cit.*

préalable consacré aux xv^e et xvi^e siècles disparut, ce qui conduisit à de graves abus (1).

Mais il ne suffit pas de reconnaître à la personne expropriée un droit à indemnité; il faut encore décider en quoi consistera la réparation de la perte éprouvée. Notre Ancien Droit ne dit rien d'absolu à ce sujet. On le voit au xvi^e siècle par des arrêts du Parlement de Paris relatifs au nouveau siège de la municipalité de cette ville. La Cour se réserve de décider si « la récompense aura lieu en maisons ou en deniers. »

Les possesseurs de fonds ruraux ne bénéficiaient pas tous du même traitement : d'après la coutume de Bretagne, on n'attribuait d'indemnité qu'aux propriétés munies de clôtures. On avait admis au début du xviii^e siècle que dans le cas de déviation du tracé de route, l'ancien sol supprimé et déclassé représentait un équivalent du terrain enlevé (2).

Les dérogations aux principes, dont étaient victimes les propriétaires de campagne, suscita de nombreuses remontrances chez les intendants. La raison véritable de ces différences de traitement était le manque de ressources. Nombreuses étaient les Généralités qui entreprenaient des travaux d'intérêt général sans avoir les ressources suffisantes pour le paiement des indemnités (1).

Dans quelles conditions et suivant quelles modalités s'effectuaient le paiement des indemnités ? Un exemple nous montrera assez bien comment s'effectuait ce paiement :

Le Parlement de Paris, après avoir fixé les sommes dues pour dépossession des immeubles nécessaires à

(1) DES CILLEULS : *Origine et développement des travaux publics en France*.

(2) LA MILLIÈRE : *Mémoire sur le département des Ponts et Chaussées*.

l'agrandissement de l'Hôtel de Ville, ordonne par un arrêt du 7 septembre 1532 :

1° Que sur le « sort principal » des indemnités, on déduirait les rentes et hypothèques.

2° Que « dedans huitaine », les prétendants droits de propriété mettraient leurs titres par devant l'exécuteur de l'arrêt et s'en feraient communication les uns aux autres, dans ce délai de huitaine.

3° Qu'après ce laps de temps, il serait statué sur la distribution des deniers comme de raison.

4° Que les détenteurs et occupants videraient avant les trois mois les localités comprises dans le périmètre des travaux.

5° Que l'expropriant consignerait « en mains de bon bourgeois ou marchand » le montant des indemnités « avec les intérêts » à dater de l'évacuation des immeubles.

6° Que l'instance en règlement d'indemnités ne donnerait lieu à aucun dépens « et pour cause ».

7° Que de son côté, la ville aurait pour sa sûreté le droit pendant les délais impartis « de faire mettre en criées » les maisons expropriées.

A défaut d'accord sur le consignataire, la Cour en désignerait un ou ordonnera que les sommes fussent déposées au Greffe (1).

Les locataires des immeubles expropriés avaient-ils un droit quelconque sur l'indemnité ? Aucun, semble-t-il. Un édit de 1786 décide dans son article 7 :

(1) DES CILLEULS : *op. cit.*

« Voulons que tous... locataires soient tenus de vider les lieux le jour pour lequel les congés leur auront été donnés sans qu'il puisse être prétendu aucune indemnité relativement à la résiliation desdits locaux. »

*
**

Voilà, très sommairement exposés, l'évolution et le mécanisme de la procédure de « retrait d'utilité publique » dans notre Ancien Droit.

Fréquemment utilisée pour la construction des routes, monuments et ouvrages militaires dont la royauté dota la France, cette procédure reste assez confuse et à la chute de l'ancien régime, les principes d'indemnisation ne sont pas plus fermement ni plus clairement appliqués que deux ou trois siècles auparavant.

Cette confusion provenant sans doute de la diversité des autorités de l'ancienne France, s'accrut avec la diminution progressive des ressources des personnes administratives expropriantes qui substituèrent au paiement préalable de l'indemnité, un règlement postérieur à la dépossession dont on recula abusivement l'échéance. Nous citerons comme exemple l'indemnisation des terrains expropriés en vue de la construction des fortifications de Lille : l'expropriation ayant eu lieu en 1770, l'indemnisation des terrains n'avait pas encore été payée lors de la Révolution de 1789 (1).

c) Evolution de la législation depuis la déclaration des droits jusqu'aux décrets de 1935

Les constituants, dans l'article 17 de leur Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, après avoir déclaré

(1) Elle n'eut lieu, d'ailleurs, que soixante-deux ans après l'expropriation : en 1832.

la propriété : « droit inviolable et sacré », avaient posé le principe de l'indemnisation, juste et préalable à leur dépossession, des propriétaires expropriés.

Quel allait être le destin immédiat de ces principes rigoureux qui marquent une telle opposition aux idées de l'ancien régime ? La substitution du droit intermédiaire à l'Ancien Droit ne donnait pas de garanties suffisantes à la propriété privée. L'obligation de payer l'indemnité pour l'expropriant, avant d'entrer en possession, ne fut pas exécutée faute de sanctions et par suite des idées dominantes alors sur la séparation des pouvoirs, les tribunaux judiciaires ne furent plus consultés sur l'opportunité des expropriations (1).

Les principes restent lettre morte. D'après la loi du 11 septembre 1790, les demandes et contestations sur le règlement des indemnités dues à raison d'expropriation, devaient être portées par voie de conciliation devant le Directoire de district, ensuite au Directoire de département, lequel les examinait en dernier ressort conformément à l'estimation qui en était faite par le juge de paix et ses assesseurs. Les questions relatives aux torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs, et non du fait de l'Administration, devaient être portées à titre de conciliation devant la Municipalité et ensuite devant le Directoire de district. La loi du 5 janvier 1791, spéciale à l'assèchement des marais, donne aux Directoires de département le droit de déposséder et de fixer l'indemnité. La loi du 10 juin 1791 concernant le classement des places de guerre, donne le pouvoir de prononcer les expropriations au Ministre; la fixation des indemnités sera réglée à l'amiable, s'il se peut, par les départements sur l'avis des districts, sinon par le Tribunal du lieu.

(1) MIGNOT : *Du jury d'expropriation et de la fixation des indemnités*; thèse Paris, 1886.

La tendance à recourir aux tribunaux judiciaires s'accuse complètement dans l'article 29 du titre I de la loi du 28 juillet 1791, relative aux mines : la fixation de l'indemnité est confiée aux juges de paix et aux tribunaux de district. Néanmoins, la règle générale est toujours la compétence des Directoires.

La Constitution de l'an III supprime les Directoires; la compétence passe aux Municipalités, que cette Constitution a créées.

En l'An VIII, création du Conseil de Préfecture par la loi du 28 Pluviôse : c'est lui désormais qui sera compétent pour régler l'indemnité (art. 4).

La loi du 16 septembre 1807, dite relative au dessèchement des marais, apporte quelques modifications à ce système. Dans le titre XI, le législateur qui statue, généralement, sur les indemnités dues aux propriétaires pour occupations de terrains, étend à tous les cas, l'obligation de procéder à une expertise dont il règle la forme et prescrit d'effectuer le paiement de l'indemnité de dépossession avant le commencement des travaux; il donne également aux propriétaires, la faculté de requérir l'acquisition totale des maisons ou bâtiments dont une partie doit être expropriée, et il établit le principe de la compensation entre la plus-value et l'indemnité.

Nous avons là un texte de loi qui apporte de nombreux perfectionnements à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et apporte de précieuses garanties aux personnes intéressées.

Mais cette loi, semble-t-il, n'a pas encore apporté des solutions bien satisfaisantes.

La loi de 1807 permet aux propriétaires menacés d'éviction de mieux se défendre contre les excès de l'Administration. Mais, en dernière analyse, qui statue sur l'indemnité d'expropriation? Le Conseil de Préfecture, tribunal

administratif : ce n'est pas là une garantie pour la propriété privée, au contraire.

Cette situation désavantageuse des propriétaires expropriés vis-à-vis de l'Administration et les abus qu'elle provoqua n'échappèrent point à Napoléon I^{er}.

Dans une lettre datée de Schönbrunn, le 21 août 1809, et adressée au Comte Régnier, Grand Juge, Ministre de la Justice, l'Empereur s'indigne contre cet état de chose : « ...si l'on peut toucher à la propriété des citoyens sans violer les lois qui y sont relatives et que les magistrats ne puissent rien y faire pour s'y opposer, il est évident que la propriété n'est pas en sûreté dans l'Empire. »

Dans une autre lettre datée du 7 septembre 1809, de Schönbrunn également, et adressée au Prince Cambacérès, il s'élève à nouveau contre le système établi : « Je ne conçois pas, écrit-il, comment il peut y avoir des propriétaires fonciers en France, si on peut être exproprié de son champ par une simple décision administrative, et si enfin on ne peut appeler qu'à des autorités administratives qui, n'ayant aucune règle dans leur instruction, aucune publicité dans leurs décisions, aucun degré d'appel établi, font de la justice une affaire de faveur et de mystère. »

Cette situation est donc très grave aux yeux de l'Empereur et il décide d'y remédier en jetant lui-même les bases d'un nouveau système, dans sa célèbre « Note de Schönbrunn ». De cette note devait sortir la loi du 8 mars 1810.

Cette loi est la plus générale et la plus complète de toutes celles appliquées jusque là. C'est la première grande loi sur l'expropriation, du droit français. Quelle en était son économie ?

La loi du 8 mars 1810 accomplit une grande réforme : « *Article premier.* — L'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice. » On revient

ainsi aux anciens principes, mais dans un but particulier. Les tribunaux, affirme-t-on alors, sont les gardiens de la propriété privée (1); leur compétence en matière d'expropriation est une très grosse garantie pour la propriété privée. La forme de procédure établie par la loi du 10 mars 1810 était la suivante :

Un décret impérial était toujours nécessaire pour ordonner les travaux ou l'acquisition de terrains et édifices destinés à des objets d'utilité publique. A défaut de désignation suffisante résultant du décret même, le préfet devait indiquer les localités ou territoires auxquels l'application en serait faite. Une enquête publique, précédée du dépôt à la mairie du plan parcellaire des terrains à acquérir, était faite par une commission spéciale présidée par le sous-préfet. Le préfet prenait ensuite un arrêté déterminant les propriétés particulières dont la cession était nécessaire.

Le tribunal, sur le vu de cet arrêté, et s'il n'apercevait aucune infraction aux règles prescrites, autorisait le préfet à se mettre en possession des immeubles qui y étaient désignés. Son jugement était publié et affiché. Mais il n'était définitif que si aucune réclamation ne s'élevait dans les huit jours de la publication. Sur la demande d'un propriétaire, faite dans ce délai, le tribunal pouvait revenir sur sa décision et reconnaître que les formes n'avaient pas été remplies. Il était alors sursis à leur accomplissement. Les tribunaux judiciaires étaient, en outre, chargés de fixer l'indemnité, sans être obligés de recourir à aucune expertise. Ils pouvaient apprécier l'urgence des travaux et ordonner, au besoin, la mise en possession de l'Administration avant l'évaluation et le paiement de l'indemnité.

(1) ROLLAND : *op. cit.*

Voilà quelles étaient les lignes générales de la loi du 8 mars 1810. Quels résultats devait-elle donner? Cette loi, destinée à protéger les intérêts particuliers, les a effectivement bien protégés, trop bien même, et si ce système a été avantageux pour la propriété privée, il a été désastreux pour les finances publiques. Les tribunaux judiciaires fixaient l'indemnité d'après les indications des experts, portés généralement à favoriser la propriété privée par des évaluations exagérées.

Nous tombons donc d'un excès dans l'autre : l'intérêt particulier qui, jusqu'à la loi du 8 mars 1810, a cédé misérablement, si l'on peut dire, devant l'intérêt général, lui oppose maintenant l'obstacle d'une indemnisation ruineuse.

Ce danger, que le système de 1810 faisait courir aux finances publiques, apparut dans toute sa gravité avec le commencement des grands travaux effectués sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet. On commence à établir, à cette époque, les réseaux de chemin de fer qui doivent sillonner le territoire, on trace de nombreuses routes, on lance des ponts, on creuse des canaux, tous ouvrages nécessitant des expropriations considérables. La loi du 8 mars 1810 apparaît comme un instrument trop onéreux pour se procurer les terrains nécessaires à ces entreprises. Aussi, se préoccupe-t-on de remanier la procédure de l'expropriation. La réforme se fera sur ce point de la procédure, qui est devenu capital : la fixation de l'indemnité (1). Quelle solution va-t-on envisager? Le système de l'indemnisation par les tribunaux judiciaires a fait ses preuves; va-t-on revenir au système d'indemnisation par les tribunaux administratifs? Cette solution n'est pas meilleure. Le législateur imagine

(1) ROLLAND : *op. cit.*

alors de donner le soin de fixer le montant de l'indemnité à un jury composé de propriétaires : c'est là une très intéressante innovation et qui doit porter ses fruits. En effet, les membres du jury représentent à la fois, dans la procédure d'expropriation, les intérêts de la propriété privée, puisqu'ils sont des propriétaires, et les intérêts de l'Administration, puisqu'ils sont aussi des contribuables. La fixation de l'indemnité aura donc lieu avec le maximum d'équité, puisque le jury tâchera, à la fois, de ne pas léser les intérêts des propriétaires et, d'un autre côté, de ne pas se montrer trop large des deniers publics.

La réforme est réalisée d'abord par la loi du 7 juillet 1833. Elle est reprise dans la loi du 3 mai 1841.

Cette loi, la plus importante de notre législation sur l'expropriation, a subsisté pendant près d'un siècle. Certaines réformes de détail lui avaient été apportées par les lois du 21 avril 1914, du 6 novembre 1918 et du 17 juillet 1921, lois tendant à éviter à l'Administration des dépenses injustifiées, à étendre la notion d'utilité publique, à simplifier et à activer la procédure (1). Mais en ce qui concerne le point qui nous intéresse spécialement, la fixation du montant de l'indemnité d'expropriation, jusqu'aux décrets des 8 août et 30 octobre 1935 qui, en laissant subsister les grandes lignes de la loi du 3 mai 1841, ont fait sur cette question une réforme capitale, le système du jury a survécu.

Ce tribunal, composé de propriétaires contribuables, a-t-il réalisé les espérances que l'on avait mises en lui ?

Non. Bien au contraire. Déjà, au cours des débats de la loi de 1841, Dufaure relevait la tendance des jurés à fixer des indemnités excessives. Il manifestait l'espoir

(1) Voir ROLLAND : *Revue de droit public*; 1912, p. 330; 1914, p. 659; 1919, p. 91.

qu'avec le temps la situation s'améliorerait. L'espoir a été complètement déçu. Cette tendance des jurés n'a fait que s'aggraver. Les jurés d'expropriation, entre l'intérêt particulier et l'intérêt général, n'ont pas su composer. Ils ont, dans la plupart des cas, sacrifié l'intérêt de la collectivité à l'intérêt des particuliers. Dans ce conflit entre l'Administration et la propriété privée, par crainte de léser les propriétaires, souvent même par calcul ou par suite de tractations déplorables, ils ont généralement fait pencher la balance du côté de l'exproprié. Les jurés se sont montrés beaucoup plus propriétaires que contribuables, et les finances publiques en ont souvent pâti.

Cette situation ne devait pas rester sans remèdes, et des remèdes ne tardèrent pas, en effet, à être proposés, nombreux et divers.

Il nous semble intéressant de citer quelques-uns de ces nombreux projets de réforme de l'organe chargé de fixer le montant de l'indemnité d'expropriation. Nombre d'entre eux furent déposés sur le bureau de la Chambre des Députés, mais ils sont restés à l'état de projets de lois.

Tirons-en, cependant, quelques-uns de l'oubli dans lequel les a plongés la réforme de 1935.

Un projet de loi, déposé par le Gouvernement en 1888, visait à améliorer le recrutement du jury d'expropriation (1).

Il partait de cette idée que, lorsqu'en 1833 et en 1841, on a confié aux Conseils généraux le soin de désigner les personnes parmi lesquelles seraient choisis, le cas échéant, les jurés d'expropriation, ces Conseils étaient nommés par les électeurs censitaires et par les personnes portées

(1) *Journal officiel*, 1888, annexe n° 2311.

sur la deuxième liste du jury, c'est-à-dire par des gens assez peu nombreux, sur lesquels il leur était facile d'avoir des renseignements de moralité et de capacité. Aujourd'hui, au contraire, le choix des Conseils généraux est illimité : c'est sur la liste électorale du suffrage universel qu'ils prennent les personnes susceptibles de faire le service du jury d'expropriation. Evidemment, un tel choix peut être difficilement éclairé. Il est évident que pour faire un bon juré, il ne suffit pas d'être un honnête homme ; il faut encore bien connaître la question.

« Dans cet ordre d'idées, dit l'exposé des motifs, il nous a semblé que le Conseil général choisirait mieux les jurés d'expropriation si un premier tirage était fait par des personnes indépendantes connaissant bien leur arrondissement.

« C'est pour cela que nous proposons de décider que le Conseil général fera sa désignation sur une liste préparatoire dressée par une commission spéciale de cinq membres qui, par leur situation, sont à même de savoir quelles sont les personnes dignes et capables de remplir les fonctions honorables et délicates de jurés d'expropriations.

« Nous faisons figurer dans cette commission :

« 1° Le Président du Tribunal civil, ou un juge par lui désigné. C'est le représentant de l'autorité judiciaire. Il connaît les principaux d'entre ses justiciables ; de plus, il peut se faire renseigner exactement. Il préside la commission, il a voix prépondérante en cas de partage.

« 2° Deux conseillers d'arrondissement, désignés par le Conseil. Ils représentent l'élément actif et apportent à la commission les renseignements que leurs fréquentes relations avec les électeurs leur ont fournis.

« 3° Un membre de la Chambre de Commerce, ou, à

défaut, du Tribunal de Commerce, ou, encore, un patentable désigné par le Tribunal Civil.

« 4° Un membre de la Chambre des Notaires de l'arrondissement. Il pourra donner de précieuses indications sur la moralité et la situation de fortune des personnes à désigner.

« Nous pouvons penser que la commission, composée comme il vient d'être dit, pourra dresser une liste préparatoire aussi bonne que possible. Cette liste préparatoire d'arrondissement, contenant un nombre double du nombre maximum des jurés pouvant figurer sur la liste définitive, sera soumise au Conseil général, qui, par un choix nouveau, achèvera l'œuvre commencée. » (1)

Le projet contenait un régime spécial pour Paris, et il prévoyait également une légère addition d'après laquelle les jurés, membres d'un jury d'une année, ne pouvaient en faire partie l'année suivante.

Dans le rapport général présenté en 1891 à la Chambre des Députés, au sujet du projet gouvernemental qui avait été repris en 1890, M. Thévenet repoussait la proposition exposée ci-dessus, concernant le recrutement du jury d'expropriation. Il trouvait inutile de créer un nouveau rouage administratif, la commission préparatoire qui, bien que composée de personnes compétentes, serait obligée de se contenter sans doute, le plus souvent, des renseignements fournis par l'Administration elle-même, et d'homologuer ses propositions.

Il critiquait aussi la présence dans cette commission d'un membre de la Chambre des Notaires, ayant pour rôle principal de renseigner la commission sur la situation de fortune des personnes à désigner; n'était-ce pas admettre le principe d'un jury censitaire, alors que « les

(1) *Journal officiel*, 1891, annexe n° 1198.

moins fortunés peuvent être de très honnêtes gens et de très impartiaux jurés » ?

La commission chargée de rapporter le projet de loi proposait, en conséquence, d'obliger simplement le Conseil général à choisir les membres de la liste annuelle sur la liste du jury criminel, dressée en vertu de l'article 11 de la loi de 1872. En outre, afin de ne donner lieu à aucune suspicion, l'établissement de la liste définitive aurait été opérée par tirage au sort.

Au contraire, M. Bepmale, dans la proposition qu'il a déposée en 1895 à la Chambre des Députés, admettait pour le recrutement du jury les conditions contenues dans le projet gouvernemental de 1888-1890 (1). Il proposait seulement comme modification, l'adjonction à la commission préparatoire chargée de présenter au Conseil général la liste des jurés, d'un maire par canton, qui devait être élu par les maires des diverses communes du canton, réunis à cet effet.

Pour les cantons exclusivement urbains, le maire aurait été remplacé par des délégués du Conseil municipal de la commune, élus par ce Conseil, en nombre égal au nombre des cantons compris dans la commune.

Le projet, soumis par le Ministère de l'Intérieur à la commission interministérielle instituée en 1911 pour étudier les réformes à apporter à la législation sur l'expropriation, tendait à fondre les listes d'arrondissement en une liste par département. Le jury, qui, d'après les projets de la commission, ne devait comprendre que six membres, ne pouvait compter plus de deux jurés de l'arrondissement de la situation des immeubles expropriés. Le Gouvernement n'a pas fait sienne cette proposition, dans le projet de loi qu'il a déposé le 21 novembre 1911.

(1) *Journal officiel*, 1895, annexe n° 1612.

D'après M. Plâtrier (1), il conviendrait d'exiger que le jury comprît des personnes appartenant à certaines professions et catégories spéciales. Des propriétaires fonciers lui apporteraient les connaissances qu'ils ont par expérience de la valeur des immeubles, de leur loyer ou de leur fermage, de leurs revenus. Un commerçant éclairerait le jury sur la valeur des fonds de commerce, un architecte les renseignerait sur le coût des constructions, sur leur état de conservation ou de vétusté. Un ingénieur pourrait rendre les mêmes services pour les installations industrielles. Certains auteurs de propositions auraient voulu modifier la composition du jury (projet de MM. Michelin, Planteau, Hude, Brialon, de 1886) (2).

Dans le projet de loi qu'il avait déposé le 29 novembre 1911, le Gouvernement proposait une réforme beaucoup plus intéressante. Ce qui est important, aux yeux des auteurs de ce projet, ce n'est pas tant de recruter des jurés compétents, mais de pouvoir leur adjoindre quelqu'un qui puisse guider leurs débats, les rappeler, lorsqu'il est nécessaire, à l'exacte appréciation des réalités. La personne tout indiquée pour remplir ce rôle d'arbitre, est le magistrat directeur du jury.

« C'est par un respect exagéré de l'indépendance du jury que la loi de 1841 lui a interdit l'entrée de la salle des délibérations. La loi de 1836 sur les chemins vicinaux avait, au contraire, associé le magistrat directeur aux débats du jury, et cette collaboration a, dans la pratique, donné les plus beaux résultats. Aussi, importe-t-il d'adopter la même mesure pour le grand jury d'expropriation. »

D'autres projets de réforme étaient relatifs aux modifications à apporter dans le fonctionnement du jury :

(1) PLÂTRIER : *Projets de réforme de l'expropriation*; thèse Paris, 1913.

(2) *Journal officiel*, 1886, annexe n° 2131.

Une proposition de M. Cernesson, de 1888, tendant à l'assimilation, dans la mesure du possible, du fonctionnement du jury d'expropriation au fonctionnement du jury criminel, prévoyait le remplacement du magistrat directeur du jury par une Cour des expropriations, dont la composition serait la suivante :

- 1° Un conseiller général, président;
- 2° Quatre conseillers généraux, assesseurs;
- 3° Un greffier.

Après le refus, par les intéressés, des offres qui leur ont été faites, l'Administration les citerait devant la Cour des Expropriations. Celle-ci convoquerait les parties pour recevoir, à nouveau, leurs offres et leurs demandes. Dans le cas où le désaccord persisterait, elle ordonnerait une expertise préalable par trois experts-jurés qu'elle compromettrait à cet effet. Le rapport des experts serait soumis aux parties, qui l'accepteraient ou le refuseraient. Au cas de refus, il y aurait lieu à la formation du jury.

M. Toutain, professeur de droit administratif, proposa que l'on institue un appel des décisions du jury. C'était là un projet de réforme très intéressant. Les décisions du jury étaient, dans le système de la loi du 3 mai 1841, des décisions souveraines; le seul recours en cassation, prévu par l'article 42, était possible. Ce recours ne pouvait, d'ailleurs, être exercé que dans un nombre limité de cas : il fallait la violation de certains articles de la loi d'expropriation, énumérés limitativement. « Rien n'est plus dangereux, dit M. Toutain, qu'une juridiction présentant ce double caractère d'être à la fois souveraine et improvisée. Si le jury d'expropriation est maintenu à cause de la grande popularité dont il jouit, nous croyons que ses décisions, au moins à partir d'un certain chiffre,

devraient être susceptibles de revision par voie d'appel. »

L'exposé des motifs du projet de loi déposé en 1888 par le Gouvernement, jugeait, comme il suit, cette proposition :

« L'appel soulève une question délicate... Malgré la valeur des arguments invoqués, nous n'avons pas pensé qu'il y ait lieu d'admettre l'appel des décisions du jury d'expropriation. L'appel, qui est de droit commun en France, sauf pour les affaires d'importance minime, est institué, non pas pour fournir au plaideur mécontent un moyen de courir une nouvelle fois la chance de réussir ou de succomber dans ses prétentions, mais bien pour donner au justiciable une garantie véritable et sérieuse. En matière ordinaire, quand il s'agit d'une décision rendue par le Tribunal de première instance soumis aux règles du droit et devant motiver ses décisions, on conçoit à merveille que la juridiction d'appel puisse utilement peser les motifs du jugement qui lui est déféré, examiner à nouveau les pièces du dossier, chercher si les faits ont été ou non établis par des preuves, s'ils ont été sainement ou faussement appréciés, si le droit a été bien ou mal appliqué au fait, et, ensuite, confirmer ou infirmer, en connaissance de cause et avec motifs, le jugement dont il s'agit. Il y a dans ce nouvel examen un contrôle efficace, une garantie sérieuse pour le justiciable qui, après la décision d'appel, n'a plus qu'à s'incliner devant l'autorité de la chose jugée. Mais, en matière d'expropriation, les choses sont toutes différentes, et il est malheureusement certain que le droit d'appeler d'une décision du jury d'expropriation ne saurait constituer, pour les parties, une garantie sérieuse. La raison en est que le jury d'expropriation, ne jugeant, et ne pouvant juger que sur des indications, des renseignements, des impressions de conscience et, par conséquent, ne pouvant pas motiver ses décisions, une juridiction supérieure n'aurait aucune

base de vérification et de contrôle, aucun moyen de découvrir si le jury a bien ou mal jugé.

« Cette juridiction supérieure, quelle qu'elle fût, ne pourrait donc que juger à nouveau et substituer son impression à celle du jury. Rien ne prouve, d'ailleurs, que cette impression serait plus raisonnable que celle du vrai jury. Il y a même lieu de penser qu'elle le serait moins : la juridiction supérieure, nécessairement plus éloignée du théâtre des opérations, devrait être moins apte à apprécier la valeur des choses que les jurés fixés dans l'arrondissement où les expropriations ont été faites. De plus, outre que l'appel, qui est suspensif, retarderait considérablement le règlement définitif des indemnités et, par conséquent, l'exécution des travaux, et augmenterait les frais, on ne voit pas à quelle juridiction on pourrait confier le soin de le juger.

« Il serait bien difficile d'établir un haut jury d'expropriation juge d'appel, et de le composer de telle sorte qu'il valût réellement mieux que le jury d'expropriation.

« Confier le droit de juger les appels des décisions du jury à la Cour d'Appel serait plus simple, mais celle-ci n'aurait aucune base sérieuse d'appréciation de la décision attaquée. En outre, si l'appel devant la Cour était admis, le service de la justice serait fort troublé, car il est certain que l'Administration appellerait de presque toutes les décisions importantes, que les expropriés appelleraient de leur côté, et qu'il se produirait un encombrement d'affaires d'expropriation qui forcerait la Cour à abandonner, pendant un temps plus ou moins long, les affaires ordinaires. Des modifications de procédure, qui devraient nécessairement être contenues dans la loi établissant l'appel, ne pourraient, quelles qu'elles fussent, ni remédier à l'encombrement, ni triompher des lenteurs et des retards.

« On ne saurait d'ailleurs songer à permettre aux Cours de créer, comme juges d'appel des expropriations, une sorte de chambre spéciale : il faudrait détacher cinq magistrats, ce qui est bien difficile à réaliser. »

Voilà quelles objections le projet gouvernemental de 1888 présentait au projet d'institution d'un appel des décisions du jury d'expropriation.

Que faut-il penser de toutes ces propositions?

Les remèdes présentés ne devaient pas être efficaces : ils visaient, pour la plupart d'entre eux, non pas à substituer au jury un autre organisme d'évaluation, mais simplement à modifier le jury, soit dans sa composition, soit dans son fonctionnement. Ces modifications de détail étaient-elles suffisantes? Nous ne le pensons pas. L'organe chargé d'évaluer le montant de l'indemnité d'expropriation demeure le jury composé de propriétaires, et même en procédant à une sélection rigoureuse des personnes susceptibles de faire le service du jury d'expropriation, on ne fait pas disparaître le risque de voir les jurés allouer des indemnités souvent exagérées aux propriétaires expropriés.

Parmi ces projets de réforme, le plus intéressant était la proposition gouvernementale de 1911, qui tendait à associer le magistrat directeur du jury aux travaux de celui-ci. Cette proposition ne devait, d'ailleurs, pas être abandonnée, et la loi du 21 avril 1914 vint décider que le jury chargé de fixer l'indemnité serait, dorénavant, présidé par le magistrat directeur. On espérait ainsi freiner les exagérations si souvent commises par les jurés.

La proposition de M. Toutain était également très séduisante, mais l'institution de l'appel apparaissait, à cette époque, comme une institution un peu hardie. Si, croyait-on, il présentait certains avantages, l'appel avait aussi de très gros inconvénients : et d'abord, qui choisir

comme juridiction d'appel? La Cour d'Appel semble tout indiquée, mais on craint qu'elle ne soit pas capable de peser exactement la décision du jury. Quant à créer un organisme spécial, un haut jury d'expropriation, cela paraît bien difficile. Ainsi, tout le monde reconnaît que le mode de fixation de l'indemnité est défectueux et préconise une réforme, mais on n'ose pas encore toucher à l'institution même du jury. Pas de modifications de détail; on tente d'enfermer les risques d'exagération dans les limites les plus étroites possibles. Après la loi de 1914, qui associait le magistrat directeur aux travaux du jury, la loi du 6 novembre 1918 modifiait l'article 34 de la loi du 3 mai 1841, faisait un effort pour atténuer le risque provenant de ce que pour chaque affaire il y avait un jury spécial, ce qui facilitait des manœuvres frauduleuses; elle décidait que, dans le cas où il y aurait plusieurs affaires dans la même session, il ne serait formé qu'un seul jury (1).

Elle décidait, de même, que le droit de récusation des parties qui pouvait s'exercer, aux termes de la loi du 3 mai 1841, à l'égard des deux jurés, serait limité à une seule récusation (2).

Cette tendance du législateur à restreindre de plus en plus les possibilités d'abus se manifeste, à nouveau, dans un décret du 28 novembre 1926, qui vient stipuler : « qu'il ne peut y avoir, dans le jury d'expropriation, plus d'un juré (sur six) domicilié dans le canton dans lequel les

(1) ROLLAND : *Les tendances nouvelles en matière d'expropriation*. (Revue de Droit public, 1914.)

(2) ROLLAND : *Le remaniement du régime de l'expropriation*. (Revue de Droit public, 1919, p. 91.)

DUEZ : *Les récentes modifications au régime de l'expropriation*. (Revue de Droit public, 1935, p. 647.)

immeubles étaient situés » (1). Par cette exclusion des voisins et des amis, le législateur a, de nouveau, voulu combattre les largesses des jurés qui, l'expérience le prouve, sont d'autant plus généreux que leurs biens sont plus voisins de ceux qui sont expropriés, soit qu'ils connaissent le propriétaire, soit qu'ils veuillent se prémunir contre une semblable opération qui les toucherait (2).



A toute cette réglementation fragmentaire, les décrets-lois du 8 août et du 30 octobre 1935 ont substitué une importante réforme : la suppression du jury d'expropriation. Toutes les modifications apportées depuis la loi du 3 mai 1841 à l'organisation et au fonctionnement du jury, se sont révélées insuffisantes. L'espoir que manifestait Dufaure au cours des débats de la loi de 1841, de voir la situation s'améliorer, a été complètement déçu. Le jury a mal fonctionné, et le législateur de 1935 l'a condamné.

Que lui a-t-on substitué ?

Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 ont créé, pour l'évaluation du montant de l'indemnité d'expropriation, une commission arbitrale dont la composition tranche singulièrement avec celle du jury de la loi de 1841. Nous nous réservons de faire, ultérieurement, une étude approfondie de cet organisme; qu'il nous suffise, maintenant, d'en indiquer les caractéristiques : la commission arbitrale d'évaluation comprend cinq membres : un magistrat président, le directeur départemental

(1) CHRÉTIEN : *L'indemnité d'expropriation*. (Revue de D. P., 1937, p. 37.)

(2) POLTI : *En marge du plan Marquet*. (Revue politique et parlementaire, 1934, p. 460.)

des domaines ou son délégué, un fonctionnaire du département, un notaire et un contribuable.

Ainsi, le nouveau système s'oppose-t-il à l'ancien : le jury comprenait uniquement des représentants de la propriété privée; la commission arbitrale d'évaluation n'en comprend plus qu'un.

Le jury ne comprenait pas de représentants de l'Administration, la commission arbitrale d'évaluation en comprend deux : le directeur départemental des domaines et un fonctionnaire.

On peut juger ainsi de la révolution accomplie dans la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, par les décrets de 1935. La fixation du montant de l'indemnité d'expropriation semble passer maintenant aux mains de l'Administration.

La création de cette commission arbitrale d'évaluation est le résultat d'une longue évolution, qui a duré plus d'un siècle : le jury créé par la loi du 7 juillet 1833, maintenu dans la loi du 3 mai 1841, a provoqué, dès sa naissance, une méfiance qui ne tarda pas à être justifiée; la protection de la propriété privée fut le prétexte du pillage de la propriété publique. Les abus trop souvent répétés des jurés partiiaux ont amené le législateur à prendre progressivement des mesures plus sévères, pour atténuer les dangers que faisaient courir au Trésor public les expropriations que nécessitaient l'utilité générale. Mais ces mesures apparaissent encore insuffisantes, et la disparition du jury est reconnue nécessaire et décidée par les décrets-lois de 1935. Que peut-on espérer de cette réforme? Quels résultats donnera le nouvel organisme d'évaluation de l'indemnité?

Dans la commission arbitrale, il y a égalité des suffrages entre l'Administration et la propriété privée : le législateur a considéré comme un représentant de la

propriété privée le notaire, pris dans la liste établie chaque année par la Chambre des Notaires.

Cet officier ministériel saura-t-il défendre aussi ardemment les intérêts des propriétaires expropriés que le contribuable, qui en est l'autre représentant? Espérons-le; sans cela, nous tomberons des excès du jury dans celui qu'ils étaient destinés à combattre : l'Administration, ayant la majorité des voix lors des délibérations de la commission arbitrale, les propriétaires pourront être lésés.

Mais le législateur a prévu un remède à ce danger éventuel, en créant un appel, devant le Tribunal Civil, des décisions de la commission arbitrale. Ainsi a été reprise la vieille proposition de M. Toutain, dont nous parlons précédemment, mais dans un but bien différent : l'appel n'est plus une sauvegarde pour l'expropriant, mais il en est une très précieuse pour l'exproprié.

La propriété privée est donc loin d'être dépourvue de toute garantie; mais, cependant, peut-on considérer que la balance est, désormais, maintenue égale entre les parties en présence? Nous n'en sommes pas convaincus. Il nous semble que la tendance actuelle, en matière d'expropriation, et cela est particulièrement remarquable dans les nouvelles procédures spéciales d'expropriation destinées à l'aménagement de la défense nationale, procédures dont nous parlerons plus longuement en temps voulu, que cette tendance, disons-nous, est nettement orientée en faveur de la puissance publique. Les multiples difficultés de l'heure présente la justifient d'ailleurs amplement.

Et, arrivés au terme de ce rapide aperçu sur l'évaluation historique du principe de l'indemnisation des personnes expropriées, après avoir envisagé les anciens systèmes et avant d'étudier plus en détail la réglementation

actuelle, nous pouvons constater, à travers les évolutions contradictoires de la réglementation de l'expropriation, favorisant tour à tour la propriété privée et la puissance publique, le souci constant qu'ont eu les différents législateurs, de concilier, le plus équitablement possible, l'intérêt particulier et l'intérêt général. Rendons à ces efforts l'hommage qui leur est dû.

**

Nous nous proposons d'étudier la réglementation actuelle de l'indemnité d'expropriation, selon le plan suivant :

— Dans une première partie, nous déterminerons les différentes personnes ayant droit à l'indemnité, et la façon dont elles exercent leur droit;

— Nous examinerons, dans une deuxième partie, l'organisation et le fonctionnement du nouvel organisme chargé de l'indemnisation : la Commission arbitrale d'évaluation;

— Nous consacrerons une troisième partie à l'étude du règlement de l'indemnité. Quels en sont les principes généraux? Quelle en est leur application aux propriétaires, aux usufruitiers, aux locataires et fermiers?

— Le paiement de l'indemnité fera l'objet d'une quatrième partie; nous en verrons les principes, nous en étudierons le fonctionnement;

— De la cinquième partie de cette étude, nous ferons deux parts, consacrées, la première à l'étude des dispositions spéciales de la loi, la seconde aux cas d'expropriations spéciales.

PREMIÈRE PARTIE

Qui a droit à une indemnité ?

Qui a droit à une indemnité ?

La loi du 3 mai 1841 donnait compétence au Tribunal Civil dans le ressort duquel les biens étaient situés, pour en opérer le transfert de propriété. Sous l'empire des décrets de 1935, c'est encore un organe juridictionnel, relevant de la Cour de Cassation, qui opère ce transfert, mais, c'est maintenant le président du Tribunal, ou un juge délégué, qui prononce l'expropriation par ordonnance (1).

Cette ordonnance d'expropriation a une importance capitale : en transférant la propriété, elle anéantit à la fois des droits réels et des droits personnels.

Des droits réels : droits de propriété, d'usufruit, d'usage, d'habitation, les servitudes foncières, les actions en résolution, en revendication, en limitation, en partage, les droits des créanciers privilégiés et hypothécaires.

Des droits personnels : des locataires et des sous-locataires et les actions personnelles qui naissent à l'occasion des immeubles.

L'ordonnance d'expropriation anéantit donc tous les droits existants sur le bien exproprié et le remplace par un droit à indemnité. Nous sommes donc amenés, ainsi, à étudier quelles seront les personnes qui pourront revendiquer une indemnisation.

(1) ROLLAND : *Précis de droit administratif*.

SECTION I

PERSONNES AYANT DROIT A UNE INDEMNITE

PARAGRAPHE I^{er}. — *Intéressés ayant droit à une indemnité spéciale :*

Ce sont : *a)* le propriétaire d'abord, et c'est généralement lui qui aura droit et qui recevra la plus forte indemnité. Mais quel propriétaire? Celui de l'immeuble exproprié; le propriétaire d'un immeuble voisin ne peut demander une indemnité à raison du préjudice que lui cause le travail en vue duquel l'expropriation est prononcée, car l'expropriation est limitée à l'immeuble même, objet du jugement d'expropriation (1);

b) Les fermiers, locataires et sous-locataires, ce qui comprend tous ceux qui ont droit sur l'immeuble. Il faut encore ici que l'expropriation atteigne directement l'immeuble, objet de leurs droits (2);

c) Les titulaires du droit d'usage;

d) Les titulaires de servitudes : comme la perte d'une servitude ne constitue pas par elle-même une expropriation, le bénéficiaire d'une servitude qui disparaît par l'effet des travaux, sans qu'il y ait eu expropriation du fonds servant, n'a pas droit à une indemnité d'expropriation. L'indemnité à laquelle il peut avoir droit sera réglée par le Conseil de Préfecture (3);

e) Les usagers.

(1) *Dalloz*, 1856.1.158 : Cour de Cassation, 17 janvier 1856.

(2) Cassation, 17 juin 1868. (*Dalloz*, 1858.1.314.)

(3) Cassation, 30 mars 1885. (*Dalloz*, 1885.1.135.)

PARAGRAPHE 2. — *Intéressés n'ayant qu'un droit sur l'indemnité :*

Ce sont principalement :

a) L'usufruitier;

b) Les titulaires d'action en résolution, en revendication, en partage, en bornage; leur droit sera transporté sur le prix;

c) Les créanciers privilégiés et hypothécaires. Ces derniers jouissent d'un régime spécial que nous aurons bientôt à étudier.

Voilà, très schématiquement exposés, quelles sont les personnes qui auront droit à indemnisation. Il nous reste à voir, maintenant, et cela fera l'objet d'une deuxième section, comment ces différents intéressés feront valoir le droit à une indemnité que leur a accordé l'ordonnance de transfert en anéantissant tous les autres droits qu'ils pouvaient avoir sur le bien exproprié.

SECTION II

EXERCICE DE LEUR DROIT PAR LES INTERESSES

SOUS-SECTION 1

Comment les intéressés se font connaître

Lorsque l'expropriation est prononcée, l'Administration ne connaît, le plus souvent, que le propriétaire et les ayants droit qui se sont révélés depuis l'enquête parcellaire. Il est nécessaire maintenant qu'elle connaisse tous les intéressés sans exception pour effectuer le règlement de son acquisition.

Pour atteindre ce but, l'article 25 du décret-loi a édicté une double règle

Le propriétaire devra, d'une part, dénoncer directement à l'Administration les ayants droit qu'il ne peut, en principe, ignorer. Quant aux autres, ils seront tenus, après avertissement public et collectif, de se faire connaître eux-mêmes (1).

Mais, avant d'étudier les cas d'application de cette règle, occupons-nous de la situation du propriétaire des biens expropriés.

Le propriétaire n'a aucune formalité à remplir pour conserver son droit, mais, pour l'expropriant, le propriétaire véritable n'est pas nécessairement le propriétaire de l'héritage; c'est la personne inscrite avec cette qualité sur la matrice du rôle des contributions directes et contre laquelle l'ordonnance de transfert a été prononcée. Quels seront, dans un tel cas, les droits du véritable propriétaire? Il pourra valablement se faire connaître, s'il a connaissance de l'expropriation qui le frappe, dans les délais fixés; s'il ne se révèle pas, il sera privé du droit d'intervenir plus tard. Mais, soit que le propriétaire véritable n'ait pas fait connaître ses prétentions, soit que l'expropriant lui ait opposé la forclusion, une fois l'indemnité payée au tiers non propriétaire, cette indemnité va-t-elle être définitivement acquise, ou bien reste-t-elle soumise aux réclamations du propriétaire véritable? Rien n'empêche celui-ci de citer alors le propriétaire apparent devant la juridiction ordinaire et de se faire attribuer l'indemnité (2).

Ces règles s'appliquent à celui qui prétend qu'il y a erreur dans le nom d'un des copropriétaires et que la désignation s'applique, en réalité, à lui (3).

(1) BAUDRY : *L'expropriation pour cause d'utilité publique d'après la nouvelle législation des décrets de 1935.*

(2) Rennes, 2 juillet 1883. (*Sirey*, 1884.2.101.)

(3) Cassation, 13 mars 1869. (*Dalloz*, 1869.1.243.)

Au propriétaire qui ne l'est devenu que depuis le commencement des travaux.

Revenons maintenant à la double règle qu'édicte l'article 25 du décret-loi du 8 août 1935 : certaines personnes doivent être dénoncées par le propriétaire; d'autres doivent se faire connaître elles-mêmes.

Nous verrons dans les deux paragraphes suivants quelles sont ces personnes et comment elles se feront connaître de l'Administration.

PARAGRAPHE 1. — *Intéressés qui doivent être dénoncés par le propriétaire.*

Dans la huitaine qui suit la notification de l'ordonnance d'expropriation, le propriétaire est tenu de faire connaître à l'Administration certaines personnes qu'il est présumé savoir connaître, soit parce qu'il est obligé envers elles, soit parce que leurs droits sont d'origine trop récente pour qu'il puisse les ignorer, soit parce qu'il est intervenu personnellement aux actes qui ont créé ces droits.

Ces personnes sont les suivantes :

Les fermiers;

Les locataires;

Les titulaires de droit d'usufruit, d'usage, d'habitation, de droits de servitudes résultant du Code Civil.

Mais le propriétaire n'est pas tenu de dénoncer à l'Administration l'existence d'un copropriétaire qui n'aurait pas été, par erreur, compris dans les poursuites à fin d'expropriation. Cette obligation existe pour le propriétaire encore bien que, au moment de l'expropriation, il ait déjà vendu son immeuble s'il figurait sur la matrice

cadastrale et si, par suite, l'expropriation a été prononcée contre lui et la notification lui a été faite (1).

Cette obligation s'applique alors même que le propriétaire est une personne morale, ainsi, quand l'expropriation a pour objet un terrain communal loué à un particulier, le maire doit, comme représentant de la commune, dénoncer ce locataire à l'expropriant, sinon la commune est tenue d'une indemnité envers le locataire (2).

Comment cette dénonciation doit-elle être faite? L'article 25, paragraphe 1^{er}, dit que le propriétaire doit « appeler et faire connaître ». Malgré les termes de cet article, il est admis sans conteste que le propriétaire n'est pas tenu d'appeler les ayants droit. Il suffit qu'il les fasse connaître à l'Administration. Mais de quelle façon? La loi ne le dit pas. Le propriétaire a donc le choix des moyens à employer. L'essentiel pour lui sera de se réserver la preuve qu'il a bien dénoncé, pour combattre, le cas échéant, la déchéance qu'on pourrait lui opposer (3). Généralement, une lettre missive recommandée avec avis de réception suffira. L'Administration ne la contestera vraisemblablement pas.

Si l'Administration connaissait les intéressés que le propriétaire doit dénoncer, cette dénonciation serait-elle encore nécessaire? En principe, comme cette dénonciation est une formalité et que toutes les formalités sont de droit étroit, il faudrait que la dénonciation soit encore nécessaire. Mais quel est le but de la loi? Révéler seulement à l'expropriant, les intéressés que le propriétaire connaît mieux que personne, étant en rapports directs avec eux. Dès que l'Administration a connu d'une façon ou d'une

(1) Cassation, 24 décembre 1873. (*Dalloz*, 1874.1.195.)

(2) Dijon, 30 janvier 1867. (*Dalloz*, 1867.2.68.)

(3) BAUDRY : *op. cit.*

autre ces ayants droit, le vœu de la loi est donc rempli (1). Dans ce cas, la dénonciation n'est donc pas nécessaire (2).

Dans quel délai doit se faire cette dénonciation? Le décret nous dit que c'est dans la huitaine qui suit la notification au propriétaire de l'ordonnance d'expropriation. Dans ce délai, n'est pas compris le *dies a quo*, mais seulement le *dies ad quem* (3).

Ce délai est fatal et la déchéance encourue s'il expire avant que la dénonciation soit faite (4).

Le propriétaire est responsable de toutes les dénonciations qu'il est chargé de faire. S'il commet une faute, s'il oublie de faire une dénonciation, il restera seul chargé de l'indemnité vis-à-vis de l'intéressé oublié, à moins que celui-ci ne se soit fait connaître de lui-même (5). Ce sera alors le Tribunal civil qui fixera l'indemnité due par le propriétaire, parce qu'il y a une faute à laquelle l'Administration est étrangère. Il est juste, d'ailleurs, que le propriétaire subisse les conséquences de sa négligence, et, en outre, comme il a reçu une indemnité d'autant plus forte que, aux regards de l'Administration, sa maison n'était grevée d'aucune charge, qu'il en avait pleine jouissance, il est nécessaire que ce soit lui qu'on poursuive.

Voilà quelles sont les personnes que doit dénoncer le propriétaire et dans quelles conditions il doit le faire.

(1) COSTE : *L'indemnité d'Expropriation*; thèse Paris, 1899.

(2) Paris, 21 mai 1890. (*Dalloz*, 1891.1.12.)

(3) Cassation, 13 mars 1847. (*Dalloz*, 1842.1.147.)

(4) Cassation, 1865. (*Dalloz*, 1865.5.182.)

(5) Cassation, 16 août 1852. (*Dalloz*, 1852.1.295.)

PARAGRAPHE 2. — *Intéressés qui doivent se dénoncer eux-mêmes :*

Les différentes personnes intéressées ayant été averties qu'elles peuvent prendre connaissance du plan parcellaire déposé à la Mairie du lieu de la propriété expropriée, cet avertissement collectif met, en outre, certaines personnes en demeure de se faire connaître. Ces personnes sont :

1° Le véritable propriétaire, lorsque son nom ne figure pas encore à la matrice cadastrale;

2° Les sous-locataires;

3° Les créanciers inscrits, au cas où ils voudraient faire fixer par la Commission arbitrale l'indemnité d'une cession amiable;

4° Les titulaires de servitudes résultant soit de la prescription, soit d'actes intervenus avec les anciens propriétaires (1);

5° Les usagers dont les droits sont réglés en dehors du Code civil par des lois particulières;

6° Le vendeur de fonds de commerce exploité dans l'immeuble exproprié et les créanciers nantis, et, d'une façon générale, tous ceux qui, n'étant pas susceptibles d'être dénoncés par le propriétaire ou l'usufruitier, peuvent faire valoir un droit quelconque sur l'immeuble.

Ces divers intéressés doivent se faire connaître eux-mêmes à l'Administration « dans le même délai de huitaine », c'est-à-dire, d'après une jurisprudence constante, dans la huitaine qui suit la notification au propriétaire de l'ordonnance d'expropriation, à défaut de quoi ils seront déchus de tout droit à indemnité.

(1) Cassation, 8 décembre 1868. (*Dalloz*, 1869.1.112.)

Mais ici surgit une difficulté : dans l'état actuel de la législation, ces intéressés n'ont aucun moyen de connaître la notification faite au propriétaire et, par suite, ne sont jamais fixés sur la date à partir de laquelle ils encourront la déchéance prévue par la loi. Heureusement encore que, dans la pratique, ils se révèlent ordinairement à l'Administration aussitôt après l'avertissement collectif et se trouvent presque toujours ainsi dans le délai légal (1).

Ce délai est le même que celui accordé au propriétaire pour dénoncer certains intéressés : délai de huitaine dans lequel le *dies a quo* ne compte pas.

Toujours de la même façon, l'Administration n'est pas obligée d'invoquer la déchéance à l'égard des ayants droit dont la réclamation est tardive (2).

Mais alors, son absence de protestation constituera un acquiescement de sa part et le privera du droit d'opposer cette fin de non recevoir.

Si l'Administration invoque cette déchéance, les intéressés seront purement et simplement « déchus de tous droits à l'indemnité » de la part de l'expropriant. A côté de cela, ils conserveront comme les intéressés non dénoncés par le propriétaire, toute liberté d'action pour recourir contre ceux qui se seraient éventuellement enrichis à leurs dépens.

Les sous-locataires bénéficient d'un régime de faveur, sinon dans le décret du 8 août 1935, du moins grâce à une jurisprudence constante qui décide qu'il appartient au locataire principal, en vertu de ses obligations de bailleur, d'avertir les sous-locataires pour qu'ils puissent directement faire valoir leurs droits. D'autre part, comme dans la plupart des cas ces sous-locataires se trouveront

(1) BAUDRY : *op. cit.*

(2) Cassation, 28 juillet 1879. (*Dalloz*, 1880.1.81.)

hors du délai de huitaine prescrit par le décret, cette jurisprudence a décidé que ceux-ci pourront intervenir après délai et jusqu'au règlement de l'indemnité, à condition toutefois que le locataire principal ait été dénoncé régulièrement par le propriétaire (1).

Nous consacrerons maintenant un troisième paragraphe à l'étude de la situation spéciale réservée par les décrets de 1935 aux créanciers inscrits.

PARAGRAPHE 3. — *Créanciers privilégiés et hypothécaires :*

Les créanciers privilégiés et hypothécaires inscrits sur l'immeuble n'ont pas, en principe, pour conserver leurs droits, à se faire connaître à l'Administration.

Leur situation est réglée par l'article 21 du décret. S'ils se sont inscrits dans la quinzaine qui suit la transcription de l'ordonnance d'expropriation, leurs droits sont sauvegardés sans qu'ils aient besoin d'accomplir aucune formalité. Cependant, leur situation n'est plus la même. Ils n'ont plus le droit de suite, ils ne peuvent pas saisir l'immeuble, ils ne peuvent pas demander une nouvelle mise en vente avec surenchère. L'inscription ne leur donne que le droit d'exiger que l'indemnité amiable soit fixée par la Commission arbitrale. Cependant, les créanciers inscrits doivent, dans un certain cas, se faire connaître à l'Administration dans les mêmes conditions qu'un intéressé ordinaire : c'est dans le cas où une cession amiable de la propriété sur laquelle ils ont un droit de créance ou une hypothèque inscrit. S'ils veulent user de ce droit de faire fixer le prix par la Commission arbitrale, ils devront se faire connaître à l'Administration dans le délai de huitaine qui suit la notification au propriétaire du traité amiable, ou la publication du traité d'adhésion.

(1) BAUDRY : *op. cit.*

SOUS-SECTION 2

Les demandes des intéressés

Les ayants droit à indemnité se sont donc fait connaître à l'Administration; celle-ci va maintenant entrer en pourparlers avec eux pour essayer de déterminer le montant de l'indemnité que les personnes expropriées et leurs ayants droit doivent recevoir de l'expropriant, en dédommagement de la perte qu'ils ont subie.

Dans le système de la loi du 3 mai 1841, c'était l'Administration qui entamait les négociations en faisant des offres aux intéressés.

Depuis les décrets des 8 août et 30 octobre 1935, ce sont les intéressés qui, sur l'invitation de l'Administration, doivent faire connaître à celle-ci les sommes qu'ils réclament. Cette innovation est réglementée par l'article 27 du décret-loi du 8 août 1935.

Nous étudierons successivement à qui cette invitation de l'Administration est faite, dans quelle forme, les demandes faites par les intéressés en réponse à cette invitation, l'appréciation par l'Administration de ces demandes et les conséquences de cet examen.

PARAGRAPHE 1. — *A qui l'invitation de l'Administration est-elle adressée ?*

Aux personnes intéressées, évidemment, mais il peut très bien arriver que les personnes intéressées ne soient pas maîtresses de leurs droits. Si elles le sont, aucune difficulté, l'invitation leur sera délivrée personnellement. S'il s'agit au contraire d'un incapable, l'avertissement devra être donné non seulement à l'ayant droit, mais encore au tuteur, au curateur, au conseil judiciaire, ou à tout autre représentant de l'incapable.

Si l'expropriation est poursuivie contre l'Etat, un département, une commune ou un établissement public, l'invitation sera faite :

Au préfet, pour l'Etat ou le département;

Au maire, pour une commune;

A l'administrateur, pour un établissement public;

Ou à leur concessionnaire.

D'autre part, en ce qui concerne le délai dans lequel cette invitation doit être faite, il nous faut encore distinguer :

En ce qui concerne le propriétaire, il ressort de l'article 27 que l'invitation à lui adressée doit être, en principe, concomitante de la notification qui lui est faite de l'ordonnance d'expropriation. La loi a formulé simplement le vœu que ces deux formalités soient remplies en même temps (1).

En ce qui concerne les autres intéressés, l'Administration est obligée, pour les inviter, d'attendre que le propriétaire les lui ait dénoncés, ou qu'ils se soient directement fait connaître à elle, dans la huitaine de la notification. Aucun délai ne lui est imparti pour agir. Elle est aussi seule juge des circonstances. Mais il y a lieu d'observer que « si dans les six mois de l'ordonnance du président du Tribunal, l'Administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties peuvent exiger qu'il soit procédé à ladite fixation (1).

PARAGRAPHE 2. — *Forme de l'invitation :*

La loi n'a prescrit aucune règle pour inviter les intéressés à formuler leurs demandes d'indemnité. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'une formalité substantielle de

(1) BAUDRY : *op. cit.*

la procédure d'expropriation, cette invitation se fera ordinairement dans les mêmes formes que les notifications de l'ordonnance de transfert.

L'absence d'invitation entraîne la nullité de la procédure à l'égard de l'intéressé. Il s'agit en effet, nous le savons, d'une formalité substantielle. Cependant, comme elle n'est pas d'ordre public, l'intéressé pourra renoncer à s'en prévaloir devant la Commission arbitrale. Il faudra toutefois, d'après les principes posés antérieurement par la jurisprudence, que cette renonciation soit expresse pour être efficace, autrement l'intéressé conserverait le droit d'invoquer la nullité jusqu'en cassation (1).

Il faut assimiler à l'absence d'invitation le fait d'avoir cité une partie devant la Commission arbitrale avant l'expiration du délai auquel elle avait droit pour formuler sa demande d'indemnité. L'invitation irrégulièrement donnée, soit par une personne incompétente, soit à une autre personne que le véritable intéressé, n'entraîne qu'une nullité relative, toujours susceptible d'être couverte par la comparution de la partie devant la Commission arbitrale, sans protestation ni réserve.

PARAGRAPHE 3. — *Les demandes des intéressés :*

Les personnes qualifiées pour présenter les demandes d'indemnité sont :

D'abord tous les intéressés maîtres de leurs droits. Ensuite :

Le Ministre des Finances, pour les demandes concernant les immeubles d'une valeur de plus de quarante mille francs.

(1) Cassation, 6 août 1856. (*Dalloz*, 1856.1.331.)

(1) Cassation, 1^{er} décembre 1880. (*Dalloz*, 1882.1.80.)

Les directeurs départementaux du domaine, pour les immeubles d'une valeur moindre.

Les préfets, pour les biens des départements.

Les maires, pour ceux des communes.

Les administrateurs, pour les biens des établissements publics, ou leurs concessionnaires.

Enfin, les femmes mariées sous le régime dotal, assistées de leur mari; les tuteurs, ceux qui ont été envoyés en possession provisoire des biens d'un absent, et toutes autres personnes représentant les incapables.

Voilà quelles sont les personnes qualifiées pour présenter les demandes d'indemnité. Dans quel délai doivent-elles le faire ? L'article 27 du décret va nous le dire :

« Dans la quinzaine qui suit l'invitation à eux donnée, le propriétaire et les divers intéressés doivent fixer par mémoire et avec toutes justifications à l'appui les sommes qu'ils demandent à titre d'éviction. »

Ce délai de quinzaine, de même que le délai de huitaine accordé aux intéressés pour se faire connaître, ne comprend pas le *dies a quo*. Il est porté, par l'article 29, à un mois pour les personnes publiques et pour les incapables.

Les intéressés devront donc, pendant ce délai, établir le montant de leur demande et l'envoyer sous forme de mémoire avec toutes justifications à l'appui, à l'Administration expropriante. Ils doivent le faire parvenir, décide l'article 27 *in fine*, à l'expropriant, par exploit d'huissier ou sous pli recommandé.

Qu'arrivera-t-il s'ils ne procèdent pas à ces formalités ? Ils seront cités par l'Administration devant la Commission arbitrale (*article* 30) pour qu'il soit procédé au règlement de l'indemnité qui les concerne. En outre,

s'il s'agit d'intéressés autres que l'Etat, le département, la commune ou un établissement public, les femmes mariées sous le régime dotal ou autres incapables, ils seront condamnés aux dépens, quelle que soit l'estimation de la Commission. (*Article 36, § 4.*) De cette dernière disposition, on peut conclure que les personnes publiques et les incapables échappent en fait à l'obligation de faire connaître leur demande dans le délai fixé. Ils pourront sans risque produire seulement devant la Commission arbitrale.

PARAGRAPHE 4. — *Examen des demandes par l'Administration :*

« Dans le mois qui suit la présentation des demandes par les propriétaires et autres intéressés, l'Administration qui poursuit l'exploitation est tenue de déclarer son acceptation ou son refus. » Pour le calcul de ce délai, on ne compte pas non plus le *dies a quo*, qui est le jour de la réception de la demande par l'Administration.

Cette déclaration est obligatoire. Elle se fera généralement sous forme de notification à l'intéressé par huissier ou par tout agent de l'Administration dont les procès-verbaux font foi en justice. (*Article 50.*) Si, dans le délai précité, l'Administration ne s'est pas prononcée, l'indemnité devra être fixée par la Commission arbitrale. Mais l'intéressé ne se trouvera plus engagé par sa demande qui, n'ayant pas été émise dans le délai imparti, ne constitue qu'une simple pollicitation. Il pourra, en conséquence, la modifier à son gré devant la Commission arbitrale, et notamment l'augmenter, sans courir le risque d'être condamné aux dépens. (*Article 36, § 4.*) L'acceptation de l'Administration, donnée dans le délai légal, emporte accord définitif entre les parties sur le montant de l'indemnité qui, dès lors, sera payée conformément à la demande de l'intéressé.

Le refus de l'Administration régulièrement notifié, aura de son côté pour effet de fixer la contestation qui devra être tranchée par la Commission arbitrale d'évaluation. L'intéressé se trouve lié par le chiffre de sa demande. Si on la modifie ultérieurement, il sera considéré comme ayant formé une demande nouvelle en dehors de l'article 27 et sera condamné aux dépens (1).

Dans le cas où les intéressés n'ont pas présenté leurs demandes dans les délais prescrits par les articles 27 et 29, ou si l'Administration n'accepte pas leurs demandes, elle cite les intéressés devant la Commission arbitrale d'évaluation pour qu'il soit procédé au règlement des indemnités.

« La citation contient l'énonciation des propositions que l'Administration entend soumettre à la Commission. »

La citation est délivrée par huissier ou par tout agent de l'Administration dont les procès-verbaux font foi en justice. (*Article 50.*) Le maire n'est pas qualifié (2).

Elle doit être faite au domicile élu ou, à défaut, au domicile réel, et si celui-ci est inconnu, en double exemplaire, signifiée au maire et, le cas échéant, au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété.

Elle doit être donnée « au moins huit jours à l'avance » (*art. 32, § 3*), et indiquer le jour et le lieu de la réunion de la Commission arbitrale et les propositions d'indemnité de l'Administration. (*Art. 30, in fine.*) Elle doit être datée, pour permettre d'exercer le contrôle du délai précité (3).

(1) BAUDRY : *op. cit.*

(2) Cassation, 3 avril 1855. (*Sirey*, 1855.1.554.)

(3) Cassation, 30 juin 1913. (*Sirey*, 1914.1.104.)

Toute irrégularité dans la citation entraîne, en principe, la nullité de l'acte et celle de la procédure subséquente. Toutefois, la nullité encourue pourra toujours être couverte, soit par simple comparution de la partie devant la Commission arbitrale, sans protestation ni réserves (s'il s'agit d'une nullité relative), soit par une renonciation expresse de sa part à invoquer la nullité (s'il s'agit d'une nullité substantielle comme, par exemple, l'omission de la date).

DEUXIÈME PARTIE

L'Organe chargé d'évaluer l'indemnité d'expropriation

L'Organe chargé d'évaluer l'indemnité d'expropriation

Les décrets des 8 août et 30 octobre 1935 ont remplacé, en ce qui concerne la procédure normale, le grand jury d'expropriation par une commission arbitrale d'évaluation. Nous ne reviendrons pas sur les raisons de cette réforme, que nous avons longuement exposées dans notre introduction. Nous nous bornerons maintenant à en étudier l'organisation et le fonctionnement.

SECTION I

ORGANISATION DE LA COMMISSION ARBITRALE

La Commission arbitrale comprend cinq membres :

1° Un magistrat, désigné au début de l'année par le premier président de la Cour d'Appel;

2° Le directeur départemental des Domaines ou son délégué;

3° Un fonctionnaire, pris dans une liste établie par le préfet;

4° Un notaire, pris dans une liste établie par la ou les Chambres des Notaires;

5° Un contribuable, représentant la propriété privée, pris dans une liste dressée chaque année par le tribunal du chef-lieu, d'après des listes de présentation émanant de la ou des Chambres de Commerce, d'Agriculture et de Métiers, d'une part, de la ou des Chambres de Notaires, après consultation des chambres syndicales de propriétaires, d'autre part.

Ces trois dernières personnes : le fonctionnaire, le notaire et le contribuable, sont choisis sur les listes, au début de l'année, par le premier président de la Cour d'Appel, qui désigne, en même temps, leurs suppléants.

La Commission arbitrale d'évaluation possède un secrétaire, désigné par le préfet parmi les fonctionnaires de la Préfecture, ou parmi les agents des administrations financières en service dans le département.

Ce secrétaire peut être assisté, en cas de besoin, par des secrétaires adjoints.

Il est recommandé de choisir comme secrétaires, les agents de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, après entente avec le directeur départemental des Domaines. Toutefois, lorsqu'il existe, au sein des tribunaux du département, une Chambre spéciale pour les appels des décisions de la Commission arbitrale d'évaluation, le préfet peut, après acceptation du président du tribunal, désigner le greffier du tribunal comme secrétaire de la Commission. Le siège du secrétariat de la Commission est établi dans les locaux où le fonctionnaire secrétaire exerce habituellement ses fonctions.

Le magistrat préside la Commission arbitrale d'évaluation.

Cette Commission présente un caractère de complexité qui ne réalise peut-être pas tout à fait, comme nous le faisons remarquer dans notre introduction, l'équilibre entre l'expropriant et l'exproprié. Dans cet organisme, l'Administration a incontestablement deux représentants, tandis que le propriétaire exproprié est représenté seulement par le contribuable, qui peut ne pas être propriétaire (1). Quant au notaire, son choix se justifie surtout,

(1) La Société d'Etudes législatives, estimant à juste titre qu'il était souhaitable de préparer la refonte, en une loi unique, de tous les textes relatifs à la matière de l'expropriation, a élaboré, en 1937,

d'après les termes mêmes du rapport précédant le décret-loi du 8 août 1935, par son expérience des mutations immobilières (1).

Malgré la présence de deux représentants de l'Administration, qui sont, d'ailleurs, deux administrateurs actifs — un fonctionnaire et le directeur des Domaines ou son délégué —, la Commission d'évaluation conserve, comme le fait remarquer M. Duez, le caractère d'une juridiction de l'ordre judiciaire, comme l'ancien jury. Mais cette juridiction, de l'ordre judiciaire, est, si l'on peut dire, à prépondérance administrative, puisque l'on ne peut pas considérer qu'il y a complète égalité entre les deux intérêts représentés (2).

Il y a une Commission arbitrale d'évaluation par département et la composition de cette Commission demeure pour partie, au moins, constante durant une année. Rien n'empêche, d'ailleurs, dans le texte du décret-loi du

un projet de loi constituant une sorte de « Code de l'expropriation ». Ce projet, s'inspirant dans une large mesure des décrets-lois de 1935, apporte cependant d'intéressantes réformes, dont la nécessité semble s'être fait sentir dès les premières applications de la réglementation établie par ces décrets. Nous citerons ici les retouches apportées par ce projet à la composition de la Commission arbitrale d'évaluation. En ce qui concerne la défense, au sein de la Commission, des intérêts des expropriés, le projet établi par la Société d'Etudes législatives tient compte de ce fait que, dans la plupart des cas, les expropriés sont, ou bien des propriétaires, ou bien des locataires; chacune de ces catégories de personnes, ayant à défendre des intérêts différents, et même bien souvent opposés, doit être représentée devant la Commission d'évaluation. Les intérêts des expropriés seront donc représentés, en plus du notaire, par deux contribuables ayant, l'un la qualité de propriétaire, l'autre celle de locataire; ces deux personnes seront choisies par le premier président de la Cour d'Appel, sur une liste dressée par le Tribunal Civil du chef-lieu, siégeant en Chambre du Conseil. (*Art. 53 du projet.*)

(1) CHRÉTIEN : *op. cit.*

(2) DUEZ : *op. cit.*

8 août 1935, l'autorité qui a fait les désignations de choisir l'année suivante les mêmes personnages (1). C'est là un gros avantage sur le système du jury de la loi de 1841, qui était spécial à chaque affaire. Nous avons vu qu'on avait essayé de remédier à cet état de choses par la loi du 6 novembre 1918, qui décidait que lorsque plusieurs affaires figuraient dans une même session, il ne serait formé qu'un jury.

Après avoir étudié l'organisation de la Commission arbitrale d'évaluation, dont la compétence « dans le temps et dans l'espace », selon l'expression de M. Duez, est beaucoup plus large que celle de l'ancien jury, voyons maintenant son fonctionnement.

SECTION II

FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION ARBITRALE

PARAGRAPHE PREMIER. — *Réunion de la Commission.*

Aux termes du décret-loi du 8 août 1935 (art. 32, §2), lorsque tous les membres de la Commission arbitrale d'évaluation ont été nommés, le magistrat qui préside cette Commission fixe la date de la réunion. C'est le préfet qui charge le magistrat président de réunir la Commission, et c'est lui qui avertit les intéressés. Il porte à la connaissance du directeur des Domaines et de l'Administration expropriante; il convoque, en même temps, « d'une part, le fonctionnaire et le représentant de la propriété privée désignés par le premier président de la Cour d'Appel, ainsi que leur premier suppléant; d'autre part, sur les indications du premier président (le préfet n'a pas qualité pour les désigner lui-même), les notaires

(1) DUEZ : *op. cit.*

qui doivent faire partie de la Commission en qualité de membre et de suppléants ». (*Art. 7, § 1.*) Les convocations doivent être adressées quinze jours au moins avant la date prévue pour la réunion de la Commission. (*Art. 7, § 2.*) Les convocations doivent contenir l'ordre du jour détaillé des travaux de la Commission arbitrale. Mais cette convocation ne suffit pas : le préfet doit encore notifier aux parties, huit jours avant au moins, le jour et le lieu de la réunion (1).

Voilà donc les différents membres de la Commission convoqués; il va falloir maintenant organiser cette Commission.

PARAGRAPHE 2. — *Constitution de la Commission et fonctionnement :*

Les membres de la Commission une fois réunis, le magistrat président déclare l'audience ouverte, et procède aussitôt à la constitution de la Commission arbitrale qui devra siéger. Les membres de la Commission et leurs suppléants sont groupés provisoirement à part. Le secrétaire qui assiste le magistrat-président fait ensuite l'appel des causes et parties intéressées. Les parties peuvent comparaître elles-mêmes ou se faire représenter par un parent muni d'un pouvoir régulier, soit par un avocat ou un avoué agissant en tant que mandataire. (*Art. 33, § 2.*)

Si les parties ne comparaissent pas en personne et ne se font pas représenter par un avoué, bien qu'elles aient été régulièrement citées, le magistrat-président donnera défaut contre elles.

Les parties agiront prudemment en déclarant, aussitôt après l'appel de leur nom, « faire toutes réserves sur les

(1) BAUDRY : *op. cit.*

irrégularités qui ont été commises et sur les nullités qui ont pu se produire jusque-là dans la procédure ». Elles se réserveront ainsi la possibilité d'un recours souvent utile. Si elles attendent, en effet, pour faire ces réserves que la Commission arbitrale soit définitivement constituée, elles courent le risque de se voir opposer ultérieurement une fin de non-recevoir tirée de leur renonciation tacite aux nullités en question (1).

Conformément à l'article 32, § 4 du décret, le magistrat président avisera ensuite les intéressés que la loi leur accorde le droit d'exercer une récusation péremptoire à l'égard des membres de la Commission autres que le magistrat-président lui-même et le directeur du domaine ou son délégué. Ce droit de récusation existait déjà dans la loi du 3 mai 1841, mais s'il subsiste dans le décret de 1935 ce n'est pas sans certaines restrictions. D'après la loi de 1841, chaque partie pouvait exercer deux récusations; la loi du 6 novembre 1918 avait limité le droit de l'expropriant et de l'exproprié à une seule récusation. Le décret-loi de 1935 maintient le droit pour l'exproprié, mais le supprime pour l'Administration expropriante. On peut s'étonner du maintien de ce droit de récusation étant donné la composition de la Commission arbitrale d'évaluation. « Il ne peut s'expliquer, écrit M. Duez, que par la volonté du gouvernement de prouver qu'il n'entend pas, en réformant la procédure d'expropriation, diminuer les garanties de l'exproprié. Le maintien du droit de récusation de l'exproprié revêt une valeur symbolique. Mais il est à penser que ce droit disparaîtra un jour. »

Les parties peuvent renoncer à leur droit de récusation. La récusation est dite « péremptoire » parce qu'elle n'a pas besoin d'être motivée et ne comporte aucune dis-

(1) BAUDRY : *op. cit.*

cussion. Elle s'exprime par le seul mot « récusé » en réponse à l'appel du nom du membre de la Commission que l'on désire récuser. La renonciation à la récusation n'a donc pas besoin d'être expresse.

Lorsque plusieurs affaires figurent à l'ordre du jour de la Commission, les parties intéressées doivent s'entendre pour exercer la récusation à laquelle elles ont droit, sinon le sort désignera celle qui peut en user. Le tirage au sort est effectué par le magistrat-président.

On voit bien par cette solution que donne la loi dans ce cas particulier, que l'organisation du droit de récusation n'est qu'une garantie de principe. En effet, si la personne expropriée exerce le droit contre un membre déterminé de la Commission arbitrale, c'est, sans doute, qu'elle a des raisons personnelles d'agir ainsi. Dans le cas qui nous occupe, donner au sort le soin de désigner le membre de la Commission qui sera récusé n'a pas de sens.

Les membres de la Commission non récusés ou les suppléants, prennent place aux côtés du magistrat-président et du directeur départemental du domaine. La Commission se trouve alors définitivement constituée. Si le nombre ou l'importance des affaires soumises à l'examen de la Commission arbitrale le lui semble nécessaire, le magistrat-président peut décider que les membres suppléants assisteront aux débats de sorte que si, au cours de la session, des commissaires se trouvent dans l'impossibilité de suivre les débats jusqu'à ce que la décision de la Commission soit rendue, ils seront remplacés par leur suppléant.

La Commission arbitrale est maintenant prête à commencer ses travaux. Comment va-t-elle opérer ?

Le président commence par soumettre à la Commission le tableau des demandes des intéressés et les propositions de l'Administration, d'une part, les plans parcellaires et

les titres et autres documents produits par les parties à l'appui de leur demande, d'autre part.

La communication de ces pièces est une formalité qui doit avoir lieu avant tout débat. Son omission vicierait radicalement la procédure, sauf renonciation expresse des intéressés à invoquer la nullité qui en découle (1). Si le tableau des demandes des intéressés contient des erreurs ou des omissions, celles-ci pourront être complétées ou vérifiées à l'audience. Si l'ayant-droit à l'indemnité n'a fourni aucune demande en temps utile, le tableau des demandes et des offres peut être suppléé par un certificat de l'administration expropriante, attestant qu'elle a notifié à l'intéressé l'offre d'une somme déterminée. Les plans parcellaires soumis à la Commission ne sont pas nécessairement des plans originaux. Une simple copie de ces plans est suffisante tant que l'exactitude n'en est pas contestée. De simples réserves faites par l'expropriant à cet égard seraient inopérantes (2).

Les parties pourront aussi, jusqu'à la clôture des débats, produire de nouveaux titres et documents à l'appui de leurs demandes et propositions, à condition de les avoir communiquées à la partie adverse (3).

Enfin les intéressés, mis à même de faire valoir leurs droits, pourront s'en tenir aux explications de leur mémoire, ou s'ils le désirent, en développer oralement les arguments, soit par eux-mêmes, soit par leurs représentants. (*Art. 33, § 2.*)

A titre de renseignements complémentaires, la Commission arbitrale peut entendre toutes les personnes

(1) Cour de Cassation, 30 janvier 1861. (*D.P.*, 1861.1.155.)

(2) BAUDRY : *op. cit.*

(3) Cour de Cassation, 27 janvier et 25 mars 1902. (*Sirey*, 1903, 1.240 et 526.)

qu'elle croit pouvoir l'éclairer et notamment les fonctionnaires des Finances : par exemple le fonctionnaire des domaines qui, généralement, à la demande de l'Administration, a procédé à l'enquête préalable sur la valeur de l'immeuble exproprié. Elle peut également se transporter sur les lieux, ou déléguer à cet effet l'un de ses membres. Par contre, elle ne saurait recourir à l'expertise, car d'après la loi ce rôle d'expert lui appartient en propre. La visite des lieux peut se faire à n'importe quel moment des débats, tant que ceux-ci ne sont pas déclarés clos (1). Elle est ordonnée à l'audience en présence des parties (2).

Lorsque la Commission arbitrale a décidé de se transporter elle-même sur les lieux, elle doit s'y rendre au complet comme s'il s'agissait d'une audience ordinaire (3). Si la visite doit se faire par un membre délégué de la Commission, celui-ci devra accomplir sa mission personnellement ou, en cas d'empêchement, la faire remplir par son suppléant, à condition que celui-ci ait assisté précédemment à tous les débats.

Lorsque la Commission estime qu'elle est suffisamment éclairée par les débats, le magistrat-président en prononce la clôture. La Commission se réunit alors en Chambre du Conseil, en séance non publique pour délibérer (4).

(1) Cour de Cassation, 18 novembre 1848. (*Dalloz*, 1848.1.173.)

(2) Cour de Cassation, 25 mars 1902. (*Sirey*, 1903.1.526.)

(3) Cour de Cassation, 28 juillet 1902. (*Sirey*, 1902.1.528.)

(4) Dans le projet de la Société d'Etudes législatives, au début de la première réunion de la Commission arbitrale, les membres prêtent serment, comme l'avait prescrit l'article 36 de la loi du 3 mai 1841. (*Article 59 du projet*.) D'autre part, les débats se poursuivront en Chambre du Conseil. (*Article 60*.) En effet, « les discussions en audience publique présentent divers inconvénients, et notamment celui de porter à la connaissance du public des renseignements qu'il pourrait être dangereux d'ébruiter, surtout lorsqu'il s'agit de commerçants ». (Rapport de M. Poignard, présenté au nom de la Commission.)

Elle ne peut valablement le faire que si trois de ses membres, au moins, dont le magistrat-président, sont présents. (*Art. 34, § 1.*) Elle statue sur mémoire d'après l'instruction faite au cours des débats. (*Art. 33, § 2.*) La décision est prise à la majorité des voix. C'est ici que se manifeste un des dangers du droit de récusation tel que l'a organisé la nouvelle législation de l'expropriation. En effet, ce droit, s'il est exercé par l'exproprié, le sera généralement contre un des représentants de l'Administration (le directeur départemental des domaines, ou son délégué, ne pouvant pas être récusé, ce sera donc le fonctionnaire désigné par le premier président de la Cour d'appel); la parité des voix se trouvera donc rompue et, généralement sans doute, en faveur de l'exproprié qui bénéficiera des deux voix de ses représentants alors que l'Administration n'en bénéficierait que d'une. Le législateur avait pensé, en instituant le droit de récusation, donner une garantie à l'exproprié; il n'avait sans doute pas prévu que ce droit de récusation pourrait constituer un véritable privilège. En est-il un en réalité? Non, car deux règles viennent atténuer cet inconvénient : le magistrat directeur du jury a voix prépondérante, et par suite les membres de la Commission ne doivent pas se trouver nécessairement en nombre impair; ensuite, toujours aux termes de l'art. 34, § 2 du décret, si aucune majorité ne peut se former sur un chiffre, le président fixera l'indemnité et sa décision constituera celle de la Commission. Mais, comme le fait justement remarquer M. Duez (1) : « ne serait-il pas possible de supprimer purement et simplement l'inconvénient en faisant entrer en jeu un suppléant qui voudrait prendre la place du membre récusé? A vrai dire, l'article 31 ne prévoit de suppléant que pour le notaire ou le représentant de la propriété privée; il serait

(1) *Op. cit.*

facile d'en prévoir également en ce qui concerne le deuxième fonctionnaire représentant l'Administration. Une retouche légère du décret devrait être effectuée sur ce point. »

Beaucoup plus intéressante que la réforme du droit de récusation est celle qui, aux termes de l'article 34, § 2 du décret, donne, ainsi que nous venons de le voir, voix prépondérante au magistrat directeur, et qui fait de sa décision, si aucune majorité ne peut s'établir sur le montant de l'indemnité, celle de la Commission (1). Sur ce point, le décret marque un net progrès sur la loi du 3 mai 1841. Cette loi avait d'ailleurs été modifiée en 1914 : on décida alors que le magistrat directeur présiderait également la délibération concernant la fixation de l'indemnité. Cette intervention d'un magistrat de l'ordre judiciaire dans la fixation de l'indemnité doit donner de bons résultats. C'est une excellente garantie à la fois pour l'Administration et pour l'exproprié.

La Commission arbitrale d'évaluation ayant prononcé sa décision, celle-ci est signée par le magistrat directeur. (Art. 37, § 1.) Elle doit viser l'accomplissement des formalités prévues par les décrets des 8 août et 25 octobre 1935, les actes de la procédure d'expropriation, le montant des offres faites par l'Administration expropriante, les demandes faites par le ou les propriétaires expropriés. Enfin elle fixe le montant de l'indemnité allouée. Mais la décision ainsi rendue est encore incomplète : elle n'a

(1) Ce pouvoir exorbitant du président n'existe plus dans le projet de la Société d'Etudes législatives. Cette disposition a été supprimée parce que si, par impossible, aucune majorité n'avait pu se former lors d'une première délibération, elle serait vraisemblablement obtenue au cours d'une seconde délibération. Si, d'ailleurs il en était autrement, l'affaire en litige serait, par la force des choses, renvoyée à une autre session.

aucune force par elle-même; ensuite elle n'a pas statué sur les dépenses et elle n'a pas envoyé l'Administration en possession de la propriété.

Le magistrat-président lui donnera force exécutoire par ordonnance séparée ou mise au bas de la minute de ladite décision. Quant aux dépens, il statuera sur eux d'après les règles posées dans l'article 36, §§ 1, 2 et 3 du décret : si l'indemnité réglée par la Commission arbitrale n'est pas inférieure à la demande des parties, l'Administration est condamnée aux dépens.

Si l'indemnité ne dépasse pas les propositions de l'Administration, les parties qui ne les ont pas acceptées par écrit avant la délibération de la Commission, sont condamnées aux dépens. Si l'indemnité est à la fois inférieure à la demande des parties et supérieure aux propositions de l'Administration, les dépens sont compensés de manière à être supportés par les parties et l'Administration dans la proportion de ces demandes et propositions.

Tout intéressé qui ne se trouve pas dans un des cas visés par l'article 27 du décret (incapables ou personnes publiques) est condamné aux dépens, quelle que soit l'estimation de la Commission d'évaluation, s'il n'a pas présenté la demande dans la huitaine qui suit la notification de l'ordonnance d'expropriation au propriétaire.

En aucun cas, la part des dépens mis à la charge de l'exproprié ne peut excéder le montant de l'indemnité allouée à ce dernier; le surplus reste à la charge de l'Administration expropriante. (*Art. 36, § 5.*)

En prononçant la condamnation aux dépens, le président autorise généralement l'expropriant à retenir, conformément à l'article 46 du décret, ceux mis à la charge des expropriés sur le montant de leurs indemnités. Enfin, toujours par la même ordonnance, le magistrat-président enverra l'Administration en possession de la propriété, à

charge par elle de se conformer aux dispositions des articles 46, 47 et 48 du décret.

Toutes ces formalités ayant été accomplies, la Commission reprendra son audience publique et le président lira ou fera lire par le secrétaire la décision intervenue, ainsi que l'ordonnance complémentaire (1).

Le législateur a prévu un contrôle de la procédure suivie par la Commission arbitrale d'évaluation : l'article 34 *in fine*, prescrit qu'il devra être dressé un procès-verbal des opérations de la Commission. Il s'ensuit immédiatement que l'inobservation de cette prescription entraîne d'office la nullité de la décision arbitrale et des actes subséquents (2). Ce procès-verbal est dressé par le secrétaire sous la direction du magistrat-président. Aucun délai n'est fixé pour sa rédaction, mais il est évident qu'il doit suivre d'aussi près que possible la clôture des débats (2). Pour être valable, le procès-verbal doit relater en résumé l'évolution complète de la procédure, avec tous ses incidents et être signé par le président et son secrétaire (3). Le procès-verbal régulièrement visé fait foi de son contenu d'une façon absolue jusqu'à inscription de faux. Toutefois les lacunes qu'il pourrait présenter pourront être comblées à l'aide des énonciations d'autres documents officiels se rapportant à la même affaire (4).

Si l'ordonnance exécutoire d'envoi en possession et de dépens a été rendue séparément, le président prescrit ordinairement son annexion au procès-verbal. C'est là une mesure particulièrement recommandable. En effet, l'ordonnance devenue ainsi partie intégrante de ce dernier,

(1) Cour de Cassation, 29 décembre 1903. (*Dalloz*, 1904.1.583.)

(2) BAUDRY : *op. cit.*

(3) Cour de Cassation, 1^{er} août 1905. (*Sirey*, 1906.1.48.)

(4) Cour de Cassation, 12 novembre 1872. (*Dalloz*, 1873.1.344.)

bénéficiera du même régime que celui-ci. En effet, elle sera déposée avec le procès-verbal au greffe du tribunal qui en délivre la grosse et les expéditions nécessaires. (Art. 37, § 2.)

Enfin, dernière formalité : la décision de la Commission arbitrale d'évaluation doit être notifiée par l'Administration aux parties défaillantes (art. 39), par extraits en ce qui les concerne séparément. Il en est de même de l'ordonnance complémentaire qui a rendu cette décision exécutoire et a statué sur les dépens et l'envoi en possession. Cette notification qui est faite en la forme et suivant les règles habituelles est indispensable pour faire courir les délais d'appel (1).

SECTION III

LES VOIES DE RECOURS CONTRE LA DECISION DE LA COMMISSION ARBITRALE D'ÉVALUATION

Si le remplacement du jury de la loi de 1841 par une Commission arbitrale d'une conception originale quant à son organisation est un des points les plus remarquables de la réforme qu'ont faite les décrets des 8 août et 30 octobre 1935 dans le régime de l'expropriation, du moins, quant à la procédure suivie par cet organisme d'évaluation, ne pouvons-nous constater de notoires changements aux règles jusque-là appliquées. En ce qui concerne, au contraire, les voies de recours contre la décision prononcée par l'organisme d'évaluation, la nouvelle législation a procédé à une innovation d'une importance capitale en instituant l'appel des décisions de la Commission arbitrale d'évaluation, devant le Tribunal civil. Oubliant les

(1) BAUDRY : *op. cit.*

indemnités avantageuses allouées sous le régime de la loi de 1810 par les tribunaux judiciaires et pensant uniquement aux indemnités excessives que fixaient les jurys souverains, les rédacteurs des décrets de 1935 ont voulu donner aux parties en présence la garantie de l'appel devant les tribunaux judiciaires (1).

Les décrets-lois rendent hommage au principe de la possibilité de l'examen de toute affaire contentieuse par un double degré de juridiction qui est à la base de notre organisation juridictionnelle (2). Il s'agit là d'une nouveauté dans la procédure dont le rapport au Président de la République souligne l'importance : « par une innovation qui constitue tant pour le service public que pour l'exproprié une garantie supplémentaire, la décision de la Commission arbitrale d'évaluation ne sera pas souveraine; appel pourra être porté devant le Tribunal civil, des mesures étant d'ailleurs prises pour que le coût de la procédure n'entrave pas le recours à la justice pour les petites indemnités. »

Malheureusement, cette innovation dans la procédure d'expropriation a été effectuée dans des conditions telles que les formes fixées par le législateur pour le fonctionnement de l'appel se trouvent dénuées de toute valeur obligatoire; voici comment :

Les décrets-lois de 1935 qui ont modifié la procédure de l'expropriation avaient été pris en vertu d'une délégation législative expirant le 31 octobre 1935. L'article 39, alinéa 1^{er} du décret du 8 août 1935, complété par celui du 30 octobre 1935 dispose : « dans le délai de quinze jours à compter de la décision de la Commission arbitrale... l'Administration ou les parties peuvent faire appel

(1) CHRÉTIEN : *op. cit.*

(2) DUEZ : *op. cit.*

devant le Tribunal civil dans le ressort duquel se trouvent situés les biens expropriés. » Ce texte n'indique pas les formes dans lesquelles on doit faire appel. Cette omission fut comblée dans un *erratum* publié au *Journal Officiel* du 16 novembre 1935 et dans la forme suivante : « Décret du 30 octobre 1935, art. 39, 12^e alinéa : ajouter à la fin du texte publié : *un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'application du présent article.* » Le décret du 3 mai 1936, portant règlement d'administration publique en ce qui concerne la procédure d'appel, a été pris en exécution de cette insertion; nous en étudierons plus loin les dispositions.

La Cour de cassation a jugé que cet *erratum* et, par voie de conséquence, le décret du 3 mai 1936 sont dépourvus de toute valeur obligatoire. « En effet, déclare-t-elle, la rectification par voie d'*erratum* des dispositions légales ou réglementaires insérées au *Journal Officiel* n'est admissible qu'autant qu'il s'agit de réparer une simple erreur matérielle et il appartient au juge du fond sous le contrôle de la Cour de cassation d'apprécier, eu égard aux circonstances, si l'existence d'une telle erreur est assez apparente pour qu'il convienne de faire prévaloir sur le texte primitivement inséré au *Journal Officiel*, le texte ainsi modifié. Par suite, c'est à bon droit qu'un Tribunal estime, aucune erreur matérielle n'apparaissant, que l'*erratum* paru au *Journal Officiel* du 16 novembre 1935, alors que la délégation législative accordée au gouvernement avait cessé d'exister, et le décret du 3 mai 1936 pris en vertu de cette délégation, uniquement contenue dans ledit *erratum*, et partant inexistante, ne possèdent aucune valeur obligatoire. » (1).

Mais les auteurs des décrets ne se sont pas contentés de créer, d'une façon assez malheureuse, comme nous

(1) Cassation civ., 15 novembre 1937. (*D.H.*, 1938, p. 18.)

venons de le voir, cette importante voie de recours qu'est l'appel; ils ont également apporté d'importantes modifications au recours en cassation qui, lui, date de la loi du 3 mai 1841, mais dont le fonctionnement était incommodé ce qui le rendait difficilement utilisable pour les intéressés.

Désormais, le champ du recours en cassation est élargi et sa procédure quelque peu accélérée. Nous étudierons successivement le fonctionnement de ces deux voies de recours.

1° L'appel

Les règles posées par le décret du 3 mai 1936 n'ont, comme nous venons de le voir, aucune valeur obligatoire; il nous semble cependant intéressant de les étudier.

L'appel est interjeté par exploit d'huissier notifié à la partie adverse. Cet exploit doit porter obligatoirement élection de domicile en mairie ou chez un officier ministériel de l'arrondissement de la situation des biens, sauf, toutefois, le cas où l'appel est interjeté par le représentant légal de l'Etat, du département ou de la commune.

Le Tribunal civil fonctionnant ainsi comme Tribunal d'appel ne constitue pas un tribunal d'exception. Le décret-loi a simplement étendu sa compétence en cette matière, mais en l'assujettissant à des procédures spéciales. Les tribunaux ont d'ailleurs déjà tiré de ce principe les conséquences suivantes : la décision du Tribunal civil doit être rendue sous la forme d'un jugement motivé. Le décret-loi du 30 septembre 1935 sur la réforme du Code de Procédure civile doit s'appliquer en l'espèce, d'où nécessité de constituer un dossier au greffe pour chaque affaire, de désigner un juge chargé de suivre la procédure, de viser les mémoires, de faire un rapport (1).

(1) BAUDRY : *op. cit.*

L'appel n'est pas suspensif, il ne saurait donc retarder l'envoi en possession de l'Administration. Et aux termes de l'article 46, cette dernière peut prendre possession moyennant versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par elle, et s'il y a lieu, consignation du surplus de l'indemnité telle qu'elle a été fixée par la Commission. Si les ayants droit se refusent à recevoir les indemnités, la prise de possession a lieu après offres réelles et consignation, comme nous le verrons plus tard. L'appel ne saurait donc être utilisé par les intéressés comme une manœuvre dilatoire en vue de retarder l'action administrative.

Dans les quinze jours de l'appel, l'appelant doit déposer au greffe du Tribunal un mémoire en double exemplaire (*art.* 39, § 5), auquel il joint l'original de son acte d'appel. Un de ces exemplaires du mémoire est immédiatement notifié à l'intéressé par lettre recommandée du greffier avec accusé de réception. (*Art.* 38, § 5.) De son côté, dans les quinze jours de cette notification, l'intimé doit déposer au greffe du Tribunal son mémoire en réponse, établi en double exemplaire dont l'un est notifié à l'appelant dans les mêmes conditions que ci-dessus. (*Art.* 38, § 6.)

Les parties peuvent se grouper pour faire valoir leurs droits. C'est ainsi, par exemple, que des propriétaires *indivis* pourront interjeter appel par un même acte, à condition de faire élection de domicile commun et de choisir le même mandataire pour signer et présenter leur mémoire. Dans ce cas, un seul mémoire pour tous, en double exemplaire, sera déposé au greffe avec l'original de leur acte d'appel. L'Administration, intimée, leur répondra également par un seul mémoire, en double exemplaire qui leur sera commun.

Etant donné le caractère non suspensif de l'appel, les parties peuvent, aux termes de l'article 39, § 3, demander

par requête au président du Tribunal des référés, d'ordonner toutes mesures nécessaires à la constatation de l'état des lieux au cas où celui-ci devrait être modifié par l'exécution des travaux avant la décision du Tribunal (1).

L'intimé peut former appel incident dans son mémoire en réponse, sans autre formalité.

En principe, le Tribunal civil d'appel statue d'après les mémoires déposés sans qu'il y ait de plaidoirie. Toutefois, les parties peuvent développer brièvement à l'audience les arguments de leurs mémoires, soit par elles-mêmes, soit par leurs mandataires. Mais il est nécessaire dans ce cas qu'elles en fassent la demande expresse en déposant leur mémoire. Le mieux sera incontestablement qu'elles rédigent cette demande par écrit au bas dudit mémoire (2).

Lorsque les parties ont demandé à être entendues, elles sont avisées de la date de l'audience par le greffier. Cet avis est adressé aux parties ou à leurs représentants, huit jours francs à l'avance, par lettre recommandée. L'expression « huit jours francs » veut dire que huit jours entiers doivent s'écouler entre l'envoi de l'avis recommandé et l'audience. Par exemple, si celle-ci a lieu le 12 du mois, l'avis devra être expédié au plus tard le 3. Toute irrégularité sur ce point pourra d'ailleurs être couverte par la comparution volontaire des parties devant le Tribunal, sans protestation ni réserve. Le coût des lettres recommandées est consigné au greffe par l'appelant en même temps qu'il dépose son mémoire.

(1) Dans ce cas, les frais du constat sont toujours à la charge de l'Administration.

(2) BAUDRY : *op. cit.*

Si les parties qui ont demandé à être entendues ne sont ni présentes, ni représentées le jour de l'audience, le Tribunal statuera au vu de l'accusé de réception de l'avis d'audience. Le jugement sera rendu par le Tribunal d'après les mémoires déposés. Le Tribunal doit rendre sa décision dans les deux mois du dépôt des mémoires en réponse. (*Art. 39, § 10.*) Il peut toujours, s'il le juge utile, demander aux parties de lui donner tous renseignements écrits ainsi que toute pièce justificative. Il statue en dernier ressort.

L'introduction de l'appel des décisions de la Commission arbitrale d'évaluation dans la procédure d'expropriation risquait, avons-nous dit, d'augmenter considérablement la durée de la procédure et, partant, de la rendre plus onéreuse. Aussi, pour éviter cet état de choses, le législateur a-t-il décidé que l'appel ne serait pas suspensif. Mais ce n'était peut-être pas tout à fait suffisant et les décrets organisant cette procédure de l'appel ont institué des délais assez brefs comme nous venons de le voir : l'appelant doit déposer son mémoire dans les quinze jours du délai d'appel; ce mémoire immédiatement notifié par le greffier à l'intimé, celui-ci doit produire son mémoire en réponse dans les quinze jours qui suivent cette notification, et le Tribunal doit statuer dans les deux mois qui suivent le dépôt du mémoire en réponse. En sorte que l'appel doit être liquidé dans les trois mois de la décision de la Commission arbitrale d'évaluation. Mais le sera-t-il en fait, l'obligation pour les Tribunaux de statuer dans le délai susindiqué n'étant pas assortie d'une sanction ? (1).

D'autre part, « si le tribunal estime une expertise nécessaire, il y est procédé par un seul expert », celui-ci

(1) DUEZ : *op. cit.*

est choisi « sur la liste des experts agréés devant le Tribunal ou la Cour d'appel dans le ressort desquels les biens sont situés. A défaut d'entente entre les parties, l'expert est nommé par le président du Tribunal. » (*Art.* 39, § 8.) « L'expert doit déposer son rapport dans le délai que fixe le président du Tribunal et qui, sauf circonstances exceptionnelles, ne peut être supérieur à trois mois. L'expert qui ne dépose pas son procès-verbal dans le délai indiqué est aussitôt remplacé. Les sanctions prévues au décret-loi sur l'expertise en matière criminelle et correctionnelle peuvent être prises contre lui. » (*Art.* 39, § 10.)

Il résulte évidemment de l'expertise un important allongement de la procédure. La décision d'appel ne sera donc pas toujours rendue aussi rapidement que la brièveté des délais de la procédure le laissent espérer.

Le jugement du Tribunal une fois rendu doit être notifié par extrait à la requête de la partie la plus diligente, d'après l'article 39, § 12 du décret.

Cette notification est indispensable pour faire courir le délai du recours en cassation, dont nous allons maintenant nous occuper.

2° Le recours en cassation

Le recours en cassation n'a pas été créé, nous le savons, comme l'appel, par les décrets-lois de 1935. La possibilité pour les parties de recourir à la Cour de Cassation date de la loi du 3 mai 1841, et le législateur s'est contenté en 1935 de lui apporter quelques modifications.

L'existence de ce recours en cassation dans notre législation actuelle passe au second plan depuis la création de l'appel des décisions de la Commission arbitrale devant le Tribunal civil qui constitue une voie de recours beaucoup plus commode pour les parties intéressées. Mais

l'étude du recours en cassation n'en demeure pas moins intéressante car, pendant près d'un siècle, il a été le seul moyen juridique que les parties avaient à leur disposition. Ce recours pouvait être exercé contre la décision du jury d'expropriation et l'ordonnance d'exécution du magistrat directeur par ceux qui avaient figuré au jugement d'expropriation, et ceux qui justifiaient d'un intérêt au règlement de l'indemnité pourvu qu'ils aient été parties devant le jury. Mais ce recours ne constituait pour l'Administration et pour les expropriés qu'un mode de protection limité et insuffisant, en ce que le pourvoi n'était admis que dans des cas limitativement énumérés (1) : violation des formes prescrites pour la composition du jury spécial, des formalités relatives à la convocation des jurés et des parties et à la notification de la liste du jury, violation des devoirs du magistrat directeur et des obligations du jury; d'autre part, le juge de cassation ne pouvait reviser l'indemnité allouée et devait, en cas d'irrégularité constatée, se borner à casser la décision du jury et à renvoyer l'affaire devant un nouveau jury choisi dans le même département ou dans un département voisin. Or, ce jury se révélait aussi souverain que le premier pour la fixation du chiffre de l'indemnité. Il en résultait souvent un retard et des frais considérables engagés en pure perte par celui qui avait manié le recours en cassation. Et il faut bien convenir qu'en particulier le recours en cassation a été inefficace pour empêcher les indemnités excessives allouées par des jurys souverains qui ont ainsi contribué à rendre onéreuses pour la collectivité publique les opérations d'expropriation (1).

Dans le système des décrets-lois de 1935, le recours en cassation a un champ d'application plus étendu et sa procédure est sensiblement plus rapide.

(1) DUEZ : *op. cit.*

Tandis que, dans la loi du 3 mai 1841, le recours en cassation pouvait s'exercer contre la décision de l'organisme d'évaluation, dans le système actuel il ne peut plus s'exercer que contre la décision de la Cour d'Appel : ceci est conforme au principe que les décisions rendues en dernier ressort sont seules susceptibles de recours en cassation (1).

D'autre part, tandis que dans le système de la loi de 1841 la voie de recours en cassation n'était ouverte que dans un nombre limité de cas limitativement énumérés dans l'article 42 de la loi, l'article 39 du décret-loi qui s'est substitué à lui n'a pas reproduit cette énumération. Il indique seulement que le recours en cassation contre le jugement du Tribunal civil, juge d'appel, « s'exerce dans le délai de cinq jours et suivant les formes prescrites à l'article 24 ». Cet article réglemente le recours en cassation contre l'ordonnance du président du Tribunal civil prononçant l'expropriation, et il dispose que le recours est possible « pour incompétence, excès de pouvoir, vice de formes ». Mais il s'agit là d'une disposition de fonds et l'on peut admettre que pour fixer les cas dans lesquels le recours en cassation est possible contre la décision du Tribunal civil, au sujet de la fixation de l'indemnité, l'article 39 n'a pas renvoyé à l'article 24. La difficulté d'interprétation a été d'ailleurs résolue par le décret-loi du 30 octobre 1935; il est venu préciser que le recours en cassation pouvait être intenté seulement pour excès de pouvoir, incompétence, vice de formes.

D'autre part, le délai pour intenter le recours en cassation était réduit de quinze jours à cinq jours par le décret-loi. Le reste de la procédure demeure soumis

(1) DUEZ : *op. cit.*

à des dispositions qui sont la reproduction des règles de la loi de 1841.

Comment va se dérouler la procédure?

Le pourvoi est notifié dans la huitaine, soit à la partie, soit au préfet, au maire, ou au représentant légal de l'établissement public intéressé. Dans la quinzaine de la notification du pourvoi, le dossier est adressé à la Chambre civile de la Cour de Cassation; le demandeur dont le dossier ne renferme pas l'original de la notification du pourvoi et qui ne justifie d'aucune consignation d'amende dans le délai fixé, doit être déclaré déchu de son pourvoi (1). La Chambre civile statue dans le mois suivant. L'arrêt rendu par défaut n'est pas susceptible d'opposition.

(1) Cassation civ., 28 juin 1937. (*Sirey*, 37.1.151.)

TROISIÈME PARTIE

La fixation de l'indemnité

La fixation de l'indemnité

Aux termes de l'article 31 du décret-loi du 8 août 1935 : « Les indemnités sont fixées par la Commission arbitrale d'évaluation et, en appel, par le Tribunal Civil, suivant des règles impératives spéciales ». Ces règles ont été établies dans un but bien défini. Il s'agit, certes, de dédommager le propriétaire exproprié, ainsi que les autres personnes intéressées, de toute la perte qu'ils subissent du fait de l'expropriation, et cette indemnisation doit être intégrale. Mais si l'indemnité doit couvrir le dommage produit, elle doit le faire strictement : il ne faut pas que les ayants droit tirent un profit de l'expropriation et que l'expropriant soit lésé par une indemnisation excessive. L'évaluation de l'indemnité est donc une opération délicate : la Commission arbitrale d'évaluation devra, en y procédant, se garder de tomber dans l'exagération dans un sens ou dans l'autre : il lui faudra s'efforcer d'établir une indemnité dont le montant représente exactement le dommage subi : les personnes intéressées recevront ce qui leur est dû et ce ne devra pas être pour eux l'occasion ni d'un gain, ni d'une perte.

Pour faciliter la tâche de l'organisme évaluateur, l'Administration a donc entouré la fixation de l'indemnité de nombreuses règles. Nous consacrons ce chapitre à leur étude. Nous examinerons d'abord en quoi elles consistent, nous verrons ensuite comment les principaux intéressés sont indemnisés.

SECTION I

LES REGLES D'EVALUATION DE L'INDEMNITE

Avant de pénétrer le mécanisme de l'évaluation proprement dite, il nous faut considérer les principes généraux qui dominent cette opération. Ces principes qui se dégagent de la réglementation actuelle ne sont pas nouveaux. Deux d'entre eux ont été posés dans l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme, et dans l'article 545 du Code Civil : l'indemnité doit être juste et elle doit être préalable. Quant aux autres principes, nous les retrouvons dans les législations successives de l'expropriation, et nous les rencontrons à nouveau dans les décrets des 8 août et 30 octobre 1935.

Nous n'étudierons pas ici le principe d'après lequel l'indemnisation doit être versée aux intéressés préalablement à la dépossession. Nous en renvoyons l'étude au chapitre qui sera consacré au paiement de l'indemnité.

SOUS-SECTION 1

Principes généraux

Les caractères que doit présenter l'indemnité sont les suivants :

PARAGRAPHE PREMIER. — *L'indemnité doit être juste.*

Elle doit être proportionnée au préjudice subi et calculée de telle façon qu'elle permette à l'exproprié de se replacer dans une situation semblable. En conséquence, elle devra comprendre non seulement la valeur vénale de la propriété, mais encore tous les dommages actuels et certains qui seront la suite directe de l'expropriation. (Art. 41, §1.)

Pour donner une idée d'ensemble des dommages qu'il faut faire entrer dans l'indemnité parce qu'ils sont la suite nécessaire de l'expropriation et qu'ils ne peuvent avoir d'autre cause, nous disons qu'il faut faire entrer dans le montant de la somme allouée l'évaluation des dépenses auxquelles les différents ayants droit sont astreints, de la fixation des bénéfices que l'expropriation les empêche de réaliser et, quand l'immeuble est morcelé, de la dépréciation des parties restantes (1).

Mais si le dommage invoqué paraît à l'Administration incertain et éventuel, ils ne pourront pas entrer en ligne de compte pour la détermination de l'indemnité (2).

Parmi ceux-ci figurent les dommages qui résulteront de l'exécution des travaux en vue desquels l'expropriation a lieu. Ces dommages ne sont pas en effet la conséquence directe de l'expropriation et leur appréciation échappe à la compétence de la Commission arbitrale (3). L'intéressé pourra en poursuivre la réparation devant le Conseil de préfecture.

Cette question a donné lieu à de vives controverses.

Certains auteurs, comme MM. de Lalleau et Jouselin (4) considéraient que des indemnités qui naîtront de l'exécution ultérieure des travaux sont, non pas la suite de l'expropriation, mais la suite des travaux, et ne peuvent entrer dans cette exception que constitue, aux yeux de ces auteurs, la compétence de l'organisme évaluateur, juridiction de l'ordre judiciaire (puisque, comme nous l'avons vu, il est soumis au contrôle de la Cour de cassation). Ils

(1) Nous verrons d'ailleurs plus loin, que lorsque le morcellement procure, au contraire, une plus-value, celle-ci sera déduite de l'indemnité.

(2) Cassation civ., 5 juillet 1937. (*Sirey*, 1937.1.293.)

(3) Cassation, 9 janvier 1907. (*Sirey*, 1907.1.96.)

(4) *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*.

admettent donc, pour les indemnités réclamées à l'occasion de l'exécution des travaux publics, la compétence générale de la juridiction administrative.

A cette théorie s'oppose celle qui voit dans la compétence judiciaire en matière d'évaluation de l'indemnité d'expropriation, non pas une exception à la règle qui établit la compétence administrative en matière de travaux publics, mais bien plutôt un retour au principe que les Tribunaux judiciaires sont compétents sur toutes les questions touchant la propriété privée (1).

Dans cette théorie, les lois du 28 Plùviose an VIII et du 16 septembre 1807 constituent une exception, tandis que les lois d'expropriation de 1810, 1833, 1841 et, pouvons-nous ajouter, les décrets de 1935 constituent des retours à la règle.

Nous ne prendrons pas parti dans cette controverse qui déborde le cadre de notre sujet. Contentons-nous d'indiquer que la jurisprudence est constante sur cette question, et qu'elle considère comme étant de la compétence du Conseil de préfecture l'évaluation des dommages résultant de l'exécution des travaux en vue desquels l'expropriation a eu lieu (2).

Voilà donc exposé le premier principe concernant l'indemnité. L'indemnité doit être juste et nous venons de voir quelles conséquences cette règle entraîne. Quels sont les autres principes ?

PARAGRAPHE 2. — *L'indemnité doit être immédiatement fixée; elle doit être claire, certaine, complète.*

La façon la plus simple de remplir ces conditions est donc de fixer l'indemnité à une somme d'argent déter-

(1) COSTE : *op. cit.*

(2) Cassation, 9 janvier 1907. (*Sirey*, 1907.1.96.) Cassation, 26 juin 1907. (*Dalloz*, 1908.1.388.)

minée. Mais on ne saurait la répartir en annuités car, nous le savons, l'indemnité doit être préalable. Il en est ainsi, même si le propriétaire est l'Etat lui-même, et que l'expropriation ait eu lieu pour permettre d'établir un chemin de fer qui doit faire retour à l'Etat dans un temps déterminé (1).

De même, la Commission arbitrale ne pourra pas fixer l'indemnité « tant par mètre », à moins que les parties ne soient d'accord et que la contenance soit hors d'incertitude et qu'elle figure dans la décision (2). La Cour de cassation a jugé également qu'on pouvait faire consister l'indemnité allouée à un fermier en une somme à prélever annuellement pendant la durée du bail sur l'indemnité allouée au propriétaire (3).

Si l'indemnité doit être claire et certaine, elle doit être aussi complète; elle doit porter sur tous les chefs de la demande; seront donc nulles, par conséquent, les décisions de l'organisme évaluateur qui ne satisfairont point à ce caractère. La jurisprudence est très abondante à ce sujet : citons-en quelques cas :

...Est nulle la décision de l'organisme évaluateur qui ne statue que sur la valeur intrinsèque du terrain, alors que la demande comprenait en outre deux chefs relatifs, l'un à la dépréciation du terrain restant, l'autre aux frais nécessaires pour rétablir les clôtures (4). Le seront également :

Celle qui ne statue explicitement que sur certains chefs de demande sans qu'il résulte de la décision que l'organisme chargé de l'évaluation ait tenu compte des chefs

(1) Cour de Cassation, 24 décembre 1838. (*Dalloz*, 1839.1.30.)

(2) Cour de Cassation, 26 juin 1912. (*Dalloz*, 1913.1.280.)

(3) Cour de Cassation, 7 avril 1858. (*Dalloz*, 1858.1.171.)

(4) Cour de Cassation, 21 mars 1854. (*Dalloz*, 1854.1.125.)

relatifs à la dépréciation de la portion non expropriée de la propriété (1).

La décision qui alloue une indemnité unique afférente exclusivement à la valeur des parcelles expropriées, alors que l'intéressé a formé une demande d'indemnité comprenant la valeur desdites parcelles, et un supplément réclamé à raison du remploi nécessité par le régime dotal auquel était soumis le terrain litigieux (2).

Celle qui statue seulement sur le trouble apporté à l'industrie du locataire, et laisse de côté les autres chefs de réclamation, notamment ceux relatifs à la suppression de constructions élevées sur les terrains loués (3).

Mais lorsque la décision exprime que l'indemnité s'applique à tous les dommages invoqués, il ne peut alors s'élever aucun doute sur la validité de la décision (4).

Il en est ainsi quand la décision comporte les expressions suivantes : « pour toutes choses pouvant être réclamées; pour toute chose, pour toute dépréciation et pour toutes choses; pour tous dommages et dépréciations; pour toute indemnité; pour la somme totale, ou pour le montant total de l'indemnité ».

PARAGRAPHE 3. — *L'indemnité doit être distincte.*

« La Commission arbitrale prononce des indemnités distinctes en faveur des parties qui les réclament à des titres différents, comme propriétaires, fermiers, locataires, usagers et autres intéressés, dont il est parlé à l'article 25 », ainsi s'exprime l'article 35, paragraphe 1 du décret-loi du 8 août 1935.

(1) Cour de Cassation, 3 août 1869. (*Dalloz*, 1869.1.520.)

(2) Cour de Cassation, 29 mars 1887. (*Dalloz*, 1888.1.184.)

(3) Cour de Cassation, 6 février 1882. (*Dalloz*, 1884.1.176.)

(4) Cour de Cassation, 2 juin 1890. (*Dalloz*, 1891.1.97.)

Cette règle a pour but d'empêcher la répartition d'une seule indemnité entre les divers ayants droit. De même que l'indemnité doit être claire, certaine et complète pour éviter toute contestation entre l'expropriant et l'exproprié, de même le législateur décide que l'indemnité devra être distincte pour qu'il n'y ait pas lieu à litige entre les différents intéressés.

Que va-t-il se passer dans le cas où un intéressé demande plusieurs indemnités distinctes représentant des dommages distincts subis par lui du fait de l'expropriation ?

La jurisprudence décide qu'il ne peut être alloué qu'une indemnité en bloc, pour plusieurs parcelles appartenant à un propriétaire dont l'expropriation a été prononcée par un même jugement et qui n'ont donné lieu qu'à une seule instruction (1).

Il en est de même pour le propriétaire qui réclame deux indemnités, l'une pour la valeur des parcelles expropriées, l'autre pour le préjudice causé à l'industrie qu'il exploite dans les bâtiments de ce domaine (2).

Il y a là un revirement de la jurisprudence de la Cour de cassation qui décidait autrefois que deux indemnités devaient nécessairement être fixées parce que, si les qualités appartenaient à des personnes différentes, on procéderait à la fixation de deux sommes (3). N'y a-t-il pas, cependant, des cas où des indemnités distinctes seront fixées en faveur d'un seul intéressé ?

« Lorsqu'une partie demande des indemnités à des

(1) Cour de Cassation, 11 mai 1886. (*Dalloz*, 1887.1.71.)

(2) Cour de Cassation, 3 mars 1886. (*Dalloz*, 1886.1.379.)

Cour de Cassation, 16 juin 1873. (*Dalloz*, 1874.1.447.)

(3) COSTE : *op. cit.*

titres différents » la Commission arbitrale prononcera des indemnités distinctes en sa faveur (*art.* 35, § 2).

Mais la jurisprudence exige dans ces cas :

1° Que la partie demande ces indemnités par conclusion expresse (1).

2° Qu'elle le fasse à des titres différents (2). Par exemple, en qualité de propriétaire pour partie, de locataire pour le surplus.

PARAGRAPHE 4. — *L'indemnité doit être pécuniaire.*

Aucun texte de loi ne le dit expressément, mais, comme le fait remarquer M. Baudry, cela ressort à l'évidence du titre V du décret-loi du 8 août 1935 : « Paiement de l'indemnité. »

La jurisprudence lui reconnaît d'ailleurs uniquement ce caractère et décide notamment que, dans le but de diminuer l'indemnité, il ne peut pas être imposé à l'expropriant d'effectuer tels travaux utiles à l'exproprié. « L'indemnité, dit en substance un arrêt de la Cour de cassation du 26 juin 1912 (3), doit être préalable et consister en une somme d'argent : il n'entre pas dans les attributions de l'organisme évaluateur, à moins que les parties n'y aient expressément consenti, de substituer, en tout ou en partie, à cette obligation de la partie expropriante, l'obligation d'exécuter certains travaux déterminés. Par suite doit être cassée pour excès de pouvoir la décision qui condamne la Compagnie de Chemin de Fer expropriante à élargir un passage à niveau projeté, alors que l'exproprié ayant formulé sa demande d'indemnité sans s'expliquer sur l'offre faite par la Compagnie relativement au passage à niveau, il n'est pas établi que cette offre ait été

(1) Cour de Cassation, 23 janvier 1901. (*Sirey*, 1901.1.368.)

(2) Cour de Cassation, 3 mars 1886. (*Dalloz*, 1886.1.379.)

(3) *Sirey*, 1913.1.280.

acceptée par lui, ni qu'aucun contrat judiciaire soit intervenu sur ce point entre les parties. L'expropriant est recevable à critiquer la décision qui a ajouté à l'offre qu'il a faite par ses conclusions une condition que celle-ci ne contenait pas.

Mais s'il ne peut être imposé, aux termes de cet arrêt, à l'expropriant d'accomplir certains travaux en guise d'indemnité, du moins les parties peuvent-elles convenir par conclusions formelles, toujours aux termes de cet arrêt, que l'indemnité sera réglée autrement qu'en argent.

Si la décision de la Commission arbitrale d'évaluation contrevient à ces principes elle sera entaché de nullité, et cette nullité pourra être aussi bien invoquée par l'exproprié que par l'expropriant (1). Donc l'indemnité, sauf en cas d'accord entre les parties, ne peut consister qu'en une somme d'argent. Quelles sont les raisons de ce principe ?

Pour cela, il faut nous rappeler le principe que pose l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme, et l'article 545 du Code civil, et que l'on retrouve dans l'article 46 du décret-loi du 8 août 1935 : *l'indemnité doit être préalable à la dépossession*.

Si l'indemnité pouvait être fixée soit en travaux à exécuter par l'expropriant, soit en une somme d'argent, soit même uniquement en travaux, sans qu'il y ait un accord entre les parties, ces travaux ne pouvant pas être effectués sur le champ, l'indemnisation ne serait plus préalable. D'autre part, on peut ajouter, comme le fait justement remarquer M. Coste (2), à ces considérations juridiques pour justifier le principe de l'indemnisation

(1) Cour de Cassation, 21 juillet 1886. (*Dalloz*, 1887.1.318.)
Cour de Cassation, 15 janvier 1877. (*Dalloz*, 1878.1.74.)

(2) COSTE : *op. cit.*

pécuniaire que c'est le seul moyen d'arriver à une juste indemnisation. Qu'en outre, l'argent étant la seule valeur d'échange, par son intermédiaire, on pourra se procurer l'équivalent exact de la perte que l'expropriation vous cause.

La jurisprudence a tiré de nombreuses conséquences de ce principe. Nous en avons étudié une, et des plus typiques (1). Nous nous contenterons d'ajouter que de même que l'indemnité ne doit pas consister en tout ou partie, en travaux exécutés par l'expropriant, elle ne doit pas non plus être fixée en objets en nature ou matériaux provenant des bâtiments expropriés ou objets y adhérent (2) sauf si lesdits objets ou matériaux sont donnés en sus de l'indemnité à l'exproprié (3).

Qu'enfin l'indemnité ne doit pas consister en tout ou partie dans l'établissement de servitudes actives sur le fonds exproprié pour le compte de l'exproprié (4).

Voilà quelles sont les conséquences de ce principe.

Nous les résumerons ainsi : l'indemnité doit consister en une somme d'argent et ceci à peine de nullité, sauf convention contraire des parties, et cela dans la plupart des cas, à condition néanmoins que lesdites parties en conviennent par des conclusions formelles.

Ce résumé nous conduit à faire, en guise de conclusion, la constatation suivante :

Partant du caractère pécuniaire que la loi assigne implicitement à l'indemnité, la jurisprudence, en élaborant les règles d'application, est arrivée à des solutions

(1) *Sirey*, 1913.1.280.

(2) Cassation, 3 juillet 1843. (*Sirey*, 1843.1.178.)

(3) Cassation, 5 mars 1872. (*Dalloz*, 1873.1.63.)

(4) Cassation, 13 janvier 1886. (*Dalloz*, 1886.1.379.)

manifestement contradictoires au principe dont découle ce caractère.

Nous avons vu, en effet, que si l'indemnité était pécuniaire, c'était là une conséquence logique du principe d'après lequel l'indemnité doit être préalable à la dépossession : or, cela ne peut pas être si l'indemnité n'est pas fixée en argent.

En admettant que, dans certains cas et sous certaines conditions, le paiement de l'indemnité puisse être effectué autrement qu'en argent, on arrive à violer le principe du caractère préalable de l'indemnité. Cette violation doit-elle entraîner des conséquences fâcheuses ? Nous ne le pensons pas car, nous l'avons vu, la jurisprudence l'entoure de mesures destinées à sauvegarder les intérêts de tous ceux pour lesquels le principe a été établi.

Nous avons ainsi terminé l'étude des caractères que doit présenter l'indemnité fixée par la Commission arbitrale d'évaluation.

Nous avons vu ce que cette indemnité devait être : *juste, claire, certaine et complète, distincte, pécuniaire, parce que préalable.*

Nous avons examiné toutes les conséquences qui en découlaient, et avant de passer à l'étude du mécanisme de fixation de l'indemnité, nous ferons cette remarque finale, à savoir que la loi, tout en déterminant rigoureusement les conditions que devrait remplir l'indemnité pour ne pas être préjudiciable aux parties en présence, a su quand même laisser assez de souplesse à ces différents principes qui ne s'imposent pas brutalement aux intéressés, leur permettent ainsi d'aménager, dans les limites indispensables, leurs droits aux mieux de leurs intérêts.

SOUS-SECTION 2

La procédure de fixation de l'indemnité

Aux termes de l'article 31 du décret du 8 août 1935, c'est à la Commission arbitrale qu'il appartient de fixer l'indemnité.

Sa compétence sur ce point est spéciale et restreinte. En dehors de la fixation proprement dite de l'indemnité, elle ne peut connaître d'aucune autre question (1). Comment seront donc réglées les difficultés existant entre les parties, mais étrangères à la fixation de l'indemnité ?

L'article 35, dans son paragraphe 5, dit que « lorsqu'il y a litige sur le fond du droit ou sur la qualité des réclameurs, et toutes les fois qu'il s'élève des difficultés étrangères à la fixation du montant de l'indemnité, la Commission arbitrale d'évaluation règle l'indemnité indépendamment de ces litiges et difficultés sur lesquelles les parties sont renvoyées à se pourvoir devant qui de droit ».

En d'autres termes, chaque fois qu'au cours des débats surgira une difficulté qui ne portera pas directement sur la fixation de l'indemnité, la Commission arbitrale ne pourra en connaître et devra, sous peine de nullité de ses opérations, renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente (2).

Mais elle devra néanmoins « régler l'indemnité », comme si elle était due, sans attendre la solution du litige. C'est là, comme le fait justement remarquer M. Baudry, une exception remarquable aux règles ordinaires de procédure. Le président de la Commission arbitrale ordonnera seulement qu'elle soit consignée à la Caisse des

(1) BAUDRY : *op. cit.*

(2) Toulouse, 10 mai 1915. (*Gazette des Tribunaux*, 22 mai 1915.)

Dépôts et Consignations pour y rester déposée : « jusqu'à ce que les parties se soient entendues ou que le litige soit vidé » (*art. 42*). Illustrons cette règle par un exemple pris dans la jurisprudence (1) :

Au cours des débats, un locataire excipe d'un bail dont l'Administration conteste la sincérité. L'organisme d'évaluation, incompétent pour résoudre la difficulté, renverra les parties à se pourvoir devant la juridiction normale, mais fixera cependant l'indemnité en ordonnant sa consignation jusqu'après la solution du litige. La juridiction saisie du différend ne pourra d'ailleurs se baser que sur la question litigieuse précisée par la décision de la Commission arbitrale. Pour évaluer l'indemnité, la Commission arbitrale d'évaluation aura à examiner certains titres ou actes. Lesquels ?

« La Commission arbitrale est juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité », décide l'article 40 du décret. Il faut noter de suite que, suivant ce texte, la Commission arbitrale n'est pas juge de la sincérité de tous les actes et titres sans distinction qui sont produits devant elle au cours des débats, mais seulement de ceux qui sont de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité. Si donc il s'agit d'un titre invoqué comme fondement d'un droit, la Commission arbitrale n'aura aucune compétence pour en examiner la valeur juridique (2). Elle renverra les parties à se pourvoir à ce sujet devant qui de droit et statuera sur l'indemnité éventuelle.

Si au contraire il s'agit d'un texte de nature à modifier seulement l'évaluation de l'indemnité (par exemple une contre lettre, une promesse d'achat, la production d'une

(1) Cour de Cassation, 21 juillet 1908. (*Sirey*, 1908.1.430.)

(2) Cour de Cassation, 12 décembre 1887. (*Dalloz*, 1888.1.440.)

comptabilité), la loi donne à la Commission arbitrale un pouvoir discrétionnaire pour en apprécier la sincérité et fixer l'indemnité.

— L'article 10 permet à ce sujet, au Président de la Commission, de retenir, soit d'office, soit sur la réquisition de la partie adverse, toute pièce produite, et l'annexer après visa au procès-verbal des opérations de la Commission.

D'autre part, afin d'empêcher dans toute la mesure du possible les fraudes que les intéressés pourraient commettre pour obtenir une plus forte indemnité, ce même texte décide que « si la pièce est supposée frauduleuse ou mensongère, elle est saisie par le président de la Commission arbitrale, et transmise au Procureur de la République à toutes fins utiles. »

Lorsque la Commission arbitrale fixe des indemnités, à la suite de questions litigieuses, lors de sa compétence, ces indemnités sont dites « éventuelles » ; en effet, elles représentent un préjudice qui, aux yeux de la Commission arbitrale, est considéré comme éventuel.

Ces indemnités sont de deux sortes :

1^o *Hypothétiques* : Lorsque le droit à indemnité dépend uniquement de la solution à intervenir. C'est par exemple le cas d'un tiers qui a prétendu avoir un droit de servitude ; suivant que le Tribunal lui reconnaîtra ce droit, ou le lui dénier, il touchera ou non l'indemnité qui a été fixée par lui « hypothétiquement ».

2^o *Alternatives* : Lorsque le droit à indemnité étant certain, le chiffre de l'indemnité variera suivant la décision de la juridiction compétente. La Commission arbitrale devra alors fixer autant d'indemnités éventuelles qu'il y aura d'alternatives possibles. L'expropriant consignera seulement l'indemnité la plus élevée. Prenons un exemple que nous propose M. Baudry :

Un tiers prétend avoir sur le fonds un droit de servitude que le propriétaire conteste. La Commission arbitrale devra :

a) Au regard du tiers fixer une indemnité hypothétique en attendant que son droit soit établi par la juridiction normale.

b) Au regard du propriétaire, fixer deux indemnités alternatives : l'une pour le cas où la propriété serait déclarée libre de servitude, l'autre pour le cas, au contraire, où la juridiction compétente aurait décidé que le fonds exproprié est grevé d'un droit de servitude. Dans quels cas l'indemnité peut-elle être fixée de façon alternative ? L'indemnité alternative n'étant qu'une forme d'indemnité éventuelle, elle ne peut en principe être prononcée que s'il y a contestation sur le caractère du droit. Mais il suffit qu'une question litigieuse de ce genre résulte des débats pour que la Commission arbitrale puisse, même d'office, allouer des indemnités alternatives. La jurisprudence considère qu'en agissant ainsi, l'organisme évaluateur, non seulement ne viole pas la loi, mais au contraire elle se maintient dans son esprit (1). Qu'arriverait-il si dans les cas prévus ci-dessus elle ne fixait pas d'indemnités éventuelles, hypothétiques ou alternatives. Elle serait entachée de nullité (2).

Comment la Commission arbitrale d'évaluation va-t-elle établir l'indemnité ?

Dans l'ancienne législation, l'indemnité ne pouvait en aucun cas être inférieure à l'offre de l'Administration, ni supérieure à la demande de l'intéressé.

(1) Cour de Cassation, 5 mars 1844. (*Dalloz*, 1844, R. 644, 6°.)

(2) Cour de Cassation, 22 janvier 1901. (*Sirey*, 1901.1.362.)

Cette règle a aujourd'hui disparu et de l'ensemble de l'article 36 du décret-loi du 8 août 1935, il ressort que l'indemnité peut être fixée librement, sans aucune limite. En fait, elle sera toujours comprise entre les propositions de l'Administration et la demande de l'intéressé. On ne peut en effet accorder à celui-ci plus qu'il ne demande, et moins qu'on ne lui a offert. Cela ressort du principe d'après lequel l'indemnité doit être juste, comme nous l'avons vu précédemment.

Sur quelles bases cette évaluation va-t-elle être faite ? « Les indemnités sont en principe, et sauf exceptions résultant des dispositions législatives particulières, fixées d'après l'état et la valeur des biens, à la date de l'ordonnance d'expropriation (*art.* 45, § 1). La Commission arbitrale doit tenir compte, dans ses évaluations, de la valeur résultant des déclarations faites par les contribuables, ou des évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales. Les Administrations compétentes sont tenues de fournir à la Commission arbitrale d'évaluation, sur sa demande, tous les renseignements utiles. » (*Art.* 41, § 2 et 3.)

Nous sommes ici, comme le fait remarquer M. Duez, en face d'une manifestation de copénétration du « civil » et du « fiscal ». On espère que les éléments fiscaux versés dans le problème de l'évaluation de l'indemnité contribueront à assurer la limitation des sacrifices de l'expropriation, et à en écarter les dédommagements trop généreux. On estime probablement aussi que toute fraude fiscale, toute minimisation excessive de la matière imposable déclarée par le contribuable, pourra avoir le cas échéant sa sanction indirecte dans la réduction de l'indemnité. Mais si l'article 41, paragraphe 2 pose une règle obligatoire pour la Commission arbitrale d'évaluation, il n'en garantit pas la stricte observation puisque, comme l'ancien jury, la Commission n'est pas obligée de motiver

sa décision. Cependant, il est à penser que les deux fonctionnaires siégeant, et le magistrat directeur, ne perdront jamais de vue l'application de la règle (1).

Il arrive dans certains cas que des propriétaires apprenant, notamment par l'enquête parcellaire, que leurs immeubles vont être frappés d'expropriation, exécutent sur celui-ci des modifications ou améliorations justifiées uniquement par l'idée d'obtenir de la Commission arbitrale d'évaluation une indemnité plus élevée. Qu'arrive-t-il en pareil cas ? « Les améliorations de toute nature, telles que : constructions, plantations, installations diverses, acquisition de marchandises, etc... qui auraient été faites à l'immeuble, à l'industrie, ou au fonds de commerce, même antérieurement à l'ordonnance du Président du Tribunal, ne donnent lieu à aucune indemnité, décide l'article 45, paragraphe 2 du décret, si en raison de l'époque à laquelle ces améliorations ont eu lieu, ou de toutes autres circonstances, il apparaît qu'elles ont été faites dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. Sont présumées faites dans ce but, sauf preuve contraire, les améliorations postérieures à l'ouverture de l'enquête. Il n'est pas non plus tenu compte des contrats qui auraient été passés dans les mêmes conditions. »

Enfin on constate couramment l'existence d'une importante spéculation sur les terrains pour lesquels l'annonce de travaux d'utilité publique permet d'envisager une expropriation prochaine. Les mutations foncières se succèdent alors à un rythme accéléré et les actes de vente n'indiquent plus la valeur normale de l'immeuble et ne

(1) *Op. cit.*

Cet article est d'ailleurs supprimé dans le projet de la Société d'Etudes législatives. On lui a substitué la formule générale empruntée à l'article 45, § 1^{er}, du décret du 8 août 1935 : « L'indemnité est fixée d'après l'état et la valeur des biens et droits à la date du transfert de la propriété à l'expropriant. »

peuvent donc plus être pris en considération comme éléments d'appréciation (1).

Aussi l'article 45, paragraphe 3, décide-t-il « que la Commission administrative ne doit tenir aucun compte, dans la fixation des indemnités, de la hausse spéculative même constatée par des actes de vente qui auraient été provoqués par l'annonce des travaux ou par leur réalisation partielle ».

Dans quel délai l'indemnité doit-elle être fixée ?

L'article 48 décide que l'Administration doit poursuivre la fixation de l'indemnité dans les six mois de l'ordonnance du Président du Tribunal. En cas d'inaction de celle-ci, les parties peuvent exiger qu'il soit procédé à ladite fixation.

SOUS-SECTION 3

La fixation de l'indemnité en cas de plus-value par suite d'une expropriation partielle

Lorsqu'un immeuble a été exproprié pour partie seulement, et que l'exécution des travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au reste de la propriété, la Commission arbitrale statue sur cette augmentation par une disposition distincte. Le montant en est déduit de celui de l'indemnité. Voilà ce que décide l'article 44.

Dans quelles conditions ce texte recevra-t-il application ?

Il faut d'abord que le reste de la propriété soit susceptible d'acquérir immédiatement une augmentation de valeur par suite de l'exécution des travaux. Une plus-value éventuelle et incertaine ne saurait être prise en considération.

(1) BAUDRY : *op. cit.*

Il faut ensuite que cette augmentation de valeur soit spéciale à la portion restante de la propriété expropriée. Si ces deux conditions sont remplies, la Commission arbitrale d'évaluation devra statuer à peine de nullité sur l'augmentation dont il s'agit, par une disposition distincte. Le montant évalué de la plus-value sera ensuite déduit de l'indemnité.

Il a été admis jusqu'ici par la jurisprudence qu'en aucun cas la plus value ne peut absorber l'indemnité d'expropriation (1).

SECTION II

COMMENT SONT INDEMNISES LES DIFFERENTS INTERESSES

Comme principe à poser pour tous les intéressés et avant d'entrer dans le détail des indemnités, nous dirons, avec M. Coste (2) : indemniser un ayant droit, c'est rechercher la diminution du patrimoine que lui fait éprouver l'expropriation.

Il n'y a donc pas à s'étonner si, souvent, l'expropriant ne retire pas de la chose expropriée des avantages équivalents au prix qu'il a dû payer, car cette diminution du patrimoine de l'exproprié peut être de beaucoup supérieure à la valeur de la chose.

Nous étudierons successivement l'indemnisation :

1° Du propriétaire;

2° De l'usufruitier;

3° Des fermiers, locataires et usagers.

(1) Cour de Cassation, 28 juillet 1879. (*Dalloz*, 1880.1.81.)

(2) *Op. cit.*

PARAGRAPHE PREMIER. — *Le Propriétaire :*

L'indemnité due au propriétaire en cas d'expropriation totale se compose de deux éléments :

a) La valeur vénale de son terrain, à laquelle correspond l'indemnité principale.

b) Le dommage actuel et direct que l'expropriation lui cause en le privant d'autres avantages, en dépréciant la propriété qui lui reste, en l'obligeant à faire certains travaux ou en l'induisant en quelques dépenses; les indemnités qui y correspondent sont dites accessoires ou accidentelles.

Cette double indemnisation s'impose, « autrement, disent MM. de Lalleau et Jouselin (1), si le propriétaire souffrait, sans réparation, de quelques-uns de ces dommages, d'une part, il ne serait pas indemne, et, d'autre part, s'il le souffrait seul pour le profit de la Nation, la Nation commettrait envers lui une injustice ».

Cette distinction ne signifie pas qu'il ait droit pour ces divers chefs à des indemnités distinctes, car il réclame au même titre, c'est-à-dire comme propriétaire (nous avons vu précédemment que dans ce cas il ne lui serait attribué qu'une seule indemnité (2). Elle signifie seulement que le propriétaire peut formuler, à raison de ces divers éléments, des demandes distinctes ou spécifier qu'il demande une somme unique tant pour l'indemnité principale que pour réparation de tel ou tel dommage accessoire ou accidentel, que l'expropriation lui cause, et que la Commission arbitrale d'évaluation peut lui

(1) DE LALLEAU et JOUSSELIN, *op. cit.*

(2) Voir p. 95.

allouer des indemnités distinctes, à raison de ces divers chefs pour une somme unique, qui les comprendra tous (1).

Voyons maintenant ce que contiennent les deux éléments de l'indemnité :

I. — *Indemnité principale* : Elle doit représenter exactement pour le propriétaire la valeur vénale de l'immeuble dont l'ordonnance d'expropriation lui a enlevé la propriété.

Mais que doit-on entendre par valeur vénale?

C'est celle qu'ont actuellement, pour l'exproprié, le fonds, les bâtiments ou plantations qui s'y élèvent et les immeubles par destination qui y sont attachés à perpétuelle demeure, valeur que l'exproprié retirerait vraisemblablement de sa propriété, s'il pouvait la vendre à l'amiable. Tous les éléments de la valeur amiable doivent entrer en ligne de compte.

Par contre, il est équitable de compenser « la contrariété ou même le chagrin » causé par la perte d'une commodité ou d'un avantage que présentait le bien pour son propriétaire (2).

Reprenons les différents éléments de la valeur vénale :

1° *Le fonds* : La Commission arbitrale doit prendre en considération la contenance du fonds exproprié et sa valeur, du dessus et du dessous. Elle pourra : soit fixer en bloc une indemnité qui sera nécessairement d'autant plus forte que l'immeuble aura plus de surface, soit fixer le prix « à tant le mètre », mais à condition que

(1) GARSONNET (*Répertoire de Droit administratif*) : *Expropriation pour cause d'utilité publique*.

(2) Cour de Cassation, 28 août 1832. (*Dalloz*, 1839.1.357.)

la contenance du fonds soit exactement déterminée et qu'elle soit désignée dans la décision (1).

Quant à la valeur du « dessus » et du « dessous » du terrain, il faut distinguer suivant que les richesses contenues dans le sol exproprié sont déjà ou non encore exploitées, et sous-distinguer dans le premier cas, suivant qu'il s'agit, soit de mines, soit de minières, soit de carrières.

a) Les mines exploitées que contient le sol des immeubles expropriés peuvent avoir été concédés au propriétaire de la surface ou à un tiers. Dans le premier cas, le propriétaire est indemnisé de la valeur de la surface s'il n'est exproprié que du dessus, de la valeur de la surface et de la mine s'il est exproprié du dessous et du dessus.

Dans le second cas, de trois choses l'une : ou la surface seule est expropriée et l'indemnité comprend, outre la valeur de la surface, celle de la redevance due au propriétaire, ou la mine seule est expropriée, et la Commission d'expropriation fixe deux indemnités dont l'une représente la propriété de la mine et est payée au concessionnaire (2) ; l'autre, représentant la redevance, est payée au propriétaire de la surface ; ou la surface et la mine sont expropriées ensemble et leurs indemnités sont fixées comme précédemment, celle du propriétaire de la surface comprenant la valeur de ladite surface et celle de la redevance que lui payait le concessionnaire avant l'expropriation.

Dans tous ces cas, l'appréciation de la Commission arbitrale est souveraine.

(1) Voir *infra*, p. 93.

(2) Tribunal des Conflits, 13 février 1875. (*Dalloz*, 1875.3.112.)

b) Les minières et carrières même non exploitées constituent toujours une valeur pour le propriétaire, qui peut les exploiter librement, soit par lui-même, soit par un locataire. La Commission arbitrale devra donc en évaluer leur valeur et, en cas de location, fixer deux indemnités, l'une pour le propriétaire et l'autre pour le locataire.

c) Si les minières et les carrières sont prises en considération pour la fixation de l'indemnité, même si elles ne sont pas exploitées, en est-il de même pour les mines? Une mine ne peut être exploitée que si elle est concédée; elle ne constitue l'objet d'un droit de propriété qu'à partir de l'acte de concession, donc une mine non encore exploitée ne saurait être expropriée puisqu'elle n'existe pas juridiquement, et il ne sera dû aucune indemnité. Il faut remarquer que cette règle n'est guère équitable, car l'expropriation de la mine sans indemnité constituera une perte certaine pour l'exproprié et une source éventuelle de profit pour l'expropriant.

Après avoir envisagé les différents éléments qui constituent le fonds de l'immeuble exproprié, examinons maintenant ce qui s'y rattache.

Ce sont :

2° *Les bâtiments et plantations qui s'y élèvent* : Ils augmentent la valeur du fonds et, par suite, doivent entrer en ligne de compte pour la fixation de l'indemnité. Tels sont les arbres fruitiers que l'Administration expropriante ne peut obliger l'exproprié à garder en compte sur son indemnité, les pépinières et collections d'arbres exotiques, dont l'indemnité doit être fixée d'après la valeur distincte de chaque pied d'arbre (1); les vignes, qui

(1) Conseil d'Etat, 10 décembre 1817.

doivent être estimées non d'après la situation et la superficie, puisque cet élément est compté dans la valeur même du fonds, mais d'après le nombre, l'âge et la qualité du ceps, etc. (1).

Néanmoins, ces bâtiments et plantations ne peuvent être pris en considération pour le calcul de l'indemnité lorsqu'ils n'ont été établis que pour augmenter la valeur du fonds dans l'éventualité de l'expropriation (2). Il serait pourtant injuste, en poussant trop loin cette règle, de condamner en quelque sorte le propriétaire à ne pas apporter d'amélioration à son immeuble par crainte qu'au cas d'expropriation lesdites améliorations soient considérées comme frauduleuses et ne devant pas entrer en ligne de compte.

3° *Les immeubles par destination*, qui sont rattachés au fonds à perpétuelle demeure; ils nous faut les distinguer des objets rattachés par destination à ce fonds exproprié par le propriétaire, pour son service ou son exploitation : l'expropriation ne s'y étend pas et l'exproprié, qui a le droit de les enlever, ne peut réclamer, pour le préjudice que lui cause le déplacement et le changement de destination de ces objets, que l'indemnité accessoire, dont nous allons parler maintenant.

II. — *Indemnités accessoires et accidentelles* : Les indemnités comprennent tout le dommage actuel et direct qui résulte de l'expropriation.

Mais il faut que le dommage présente bien ces deux qualités. Il peut provenir de différentes causes :

(1) GARSONNET : *op. cit.*

(2) Voir *infra*, p. 105.

— Dans la privation d'avantages accessoires et accidentels qui étaient inhérents à l'immeuble exproprié. Par exemple : les récoltes; les dégâts matériels pour les clôtures; la jouissance que l'expropriation enlève au propriétaire dans le cas où les locataires de l'immeuble exproprié, connaissant l'ordonnance d'expropriation, déménagent avant la fin du bail.

— Dans le morcellement de la propriété et de la moins-value qui en résulte.

— Dans les travaux que l'exproprié peut être forcé de faire par suite de l'expropriation (1).

— Dans les dépenses, auxquelles induit nécessairement l'expropriation les propriétaires qu'elle atteint; par exemple, les frais de significations à faire à l'Administration.

Mais ne peuvent pas entrer en considération, comme ne résultant pas directement de l'expropriation, les accidents survenus aux meubles de l'exproprié pendant le déménagement et dus à une insuffisance de soins; le préjudice résultant des travaux mêmes en vue desquels l'expropriation a été prononcée (2).

PARAGRAPHE II. — *L'Usufruitier.*

Tout intéressé a droit à une indemnité distincte, nous le savons. Par dérogation à ce principe, aucune indemnité spéciale n'est accordée à l'usufruitier. C'est ce que décide l'article 35, § 3, du décret-loi du 8 août 1935; une indemnité unique est due pour le nu propriétaire et pour l'usufruitier, indemnité qui doit être réglée d'après la valeur de l'immeuble, c'est-à-dire en tenant compte des

(1) Cour de Cassation, 18 février 1857. (*D.P.*, 1857.1.71.)

(2) Voir *infra*, p. 91.

valeurs réunies de l'usufruit et de la nue-propiété (1) et dont il jouira pendant tout le cours de son usufruit.

Quelles sont les raisons qu'on peut donner de cette dérogation? Une nue-propiété et un usufruit constituent, forment un tout pour les deux parties, duquel il est bien difficile de reconnaître une valeur et, par conséquent, une indemnité distincte. En outre, il est conforme à la volonté de celui qui a établi l'usufruit, conforme même à l'intention présumée des parties, de les laisser dans leurs situations respectives. Enfin, l'expropriant pourra peut-être y trouver son compte, une indemnité unique étant d'ordinaire moins forte que le montant de deux indemnités, et cela sans que les intéressés éprouvent le moindre préjudice (2).

PARAGRAPHE III. — *Locataires et fermiers.*

Trois questions peuvent se poser à leur égard :

A. — Ont-ils toujours droit à indemnité?

B. — Sur quelles bases cette indemnité doit-elle être établie?

C. — Quels sont les droits de ces intéressés en cas d'expropriation partielle?

A. — Les locataires et fermiers ont droit en principe à une indemnité. L'article 25 du décret-loi du 8 août 1935 le reconnaît implicitement en fixant les conditions auxquelles est subordonné l'exercice de leurs droits par les différents intéressés.

Comment les locataires et fermiers justifieront-ils de leur qualité d'ayant droit à une indemnité? Par la production d'un bail ou d'un acte équivalent établissant

(1) Cour de Cassation, 16 mars 1864. (*Dalloz*, 1864.5.163.)

(2) COSTE : *op. cit.*

l'existence d'un droit personnel sur la propriété expropriée. L'allégation justifiée d'un bail verbal en dehors de tout cas de fraude est-elle suffisante pour consacrer le droit du locataire ou du fermier à indemnité? La jurisprudence admet que ce droit existe aussi bien pour le locataire verbal que pour celui qui est en possession d'un bail écrit (1).

L'existence de ce bail une fois établie, les locataires ou fermiers auront-ils le droit, dans tous les cas, à une indemnité? Nous venons de voir les conditions de forme, nous allons étudier maintenant les conditions de fond auxquelles est subordonnée l'attribution d'une indemnité. Quand le locataire ou fermier produit un bail, doit-il justifier de la date certaine? La jurisprudence l'exigeait jadis en invoquant les articles 1328 et 1574 du Code civil. Mais la négative a été définitivement adoptée par la Cour de Cassation, après avoir été admise par plusieurs arrêts de Cours d'Appels (2).

Cette solution s'impose : En effet, toute personne souffrant d'un préjudice direct et immédiat du fait de l'expropriation doit être indemnisée; or, les locataires ou fermiers sans bail écrit seraient restés dans les lieux loués si l'expropriation ne les en avait pas chassés; le préjudice est donc bien établi.

Quelle est la situation des locataires ou fermiers qui, sans avoir obtenu de l'expropriant un nouveau bail, ont conservé la jouissance des lieux qui leur ont été livrés, et qui en ont payé les loyers après l'ordonnance d'expropriation sans réserver leurs droits à l'indemnité, ni user du droit que la loi leur confère, de faire régler l'indem-

(1) Cour de Cassation, 23 février 1880. (*Dalloz*, 1881.1.268.)

(2) Lyon, 7 août 1855. (*Dalloz*, 1856.2.102.) — Cour de Cassation, 17 avril 1861. (*Dalloz*, 1861.1.145.)

nité, dont l'Administration ne poursuit pas elle-même la fixation, dans les six mois qui suivent l'ordonnance d'expropriation? (*Art. 48 du décret du 8 août 1935.*) Peuvent-ils réclamer une indemnité? Le peuvent-ils même si cette jouissance a duré jusqu'à la fin de leurs baux?

On l'a contesté, alléguant qu'il y a eu négligence de leur part et qu'ils ne sont donc pas fondés à se plaindre, d'autant plus qu'il n'y a pas eu de préjudice puisqu'ils sont restés aussi longtemps qu'ils le pouvaient en possession des locaux.

La jurisprudence a condamné ce point de vue. Elle considère que l'ordonnance d'expropriation opère de plein droit résolution des baux en cours sur l'immeuble exproprié et que, d'autre part, l'article 48 du décret ouvre à l'exproprié une faculté dont il n'est pas tenu d'user et à laquelle il peut renoncer sans compromettre en rien son droit à l'indemnité et qu'enfin ce droit à indemnité ne résulte pas seulement pour le preneur du congé qu'il est exposé à recevoir, mais du jugement même d'expropriation qui convertit son droit de jouissance en une créance d'indemnité, que le paiement de cette indemnité doit être préalable à la dépossession et que sa jouissance en est transformée à partir de ce jugement en une possession précaire qui lui garantit le paiement de cette indemnité et que l'expropriant est toujours à même de faire cesser, mais en s'acquittant de l'obligation qui lui incombe.

Quand le bail n'avait pas de durée fixe et pouvait prendre fin à un moment quelconque par un congé donné par le propriétaire dans le délai consacré par l'usage des lieux, y a-t-il lieu à indemnité? Ce cas est analogue à la situation précédente : l'ordonnance d'expropriation a converti leur droit au bail en un droit à indemnité et, s'ils restent en possession des locaux, leur jouissance n'a pu qu'en garantir le paiement.

De même, les locataires qui n'ont pas pu former leur demande d'indemnité avant l'expiration de leur bail, y auront quand même droit. En effet, ils n'auront pas pu exercer leur demande d'indemnité étant donné que leur bail pouvait expirer dans le délai de six mois que l'article 48 du décret-loi accorde à l'Administration pour la fixation de l'indemnité.

Mais en est-il de même si, le bail devant durer plus de six mois à partir de l'ordonnance, le locataire ou fermier n'a pas fait sa demande dès l'expiration de ce délai? Non, décide la jurisprudence, car son silence implique la reconnaissance qu'il n'a subi aucun préjudice et renonciation à en exiger la réparation.

De même, il n'y aura pour le locataire ou fermier, de droit à indemnité :

— Lorsque le bail stipule que l'expropriation pour cause d'utilité publique le résiliera de plein droit et que le preneur n'aura droit à aucune indemnité.

— Lorsque les locataires ou fermiers dont le bail stipule qu'en cas de vente ou d'échange l'acquéreur pourra les expulser sans indemnité, on peut en effet considérer l'expropriant comme un acquéreur (1).

B. — Sur quelles bases l'indemnité doit-elle être posée?

La Commission arbitrale d'évaluation évaluera souverainement le préjudice subi, suivant les circonstances et en s'inspirant aussi, comme pour les immeubles, des renseignements que pourraient lui fournir les Administrations compétentes, ainsi que les déclarations faites par les contribuables ou les évaluations administratives rendues définitives en vertu des lois fiscales. (*Art. 41, § 2.*)

(1) GARSONNET : *op. cit.*

Ces précautions seront surtout à prendre s'il s'agit d'un fonds de commerce. Dans ce cas, on procède de la façon suivante : on fait la somme de tous les frais nécessaires pour réinstaller le fonds autre part. Quels sont les éléments que l'on fait entrer dans le calcul? Tout d'abord, s'il y a lieu, l'augmentation de loyer, qui se calcule en multipliant le chiffre de l'augmentation subie par année par le nombre d'années que le bail avait encore à courir au moment de l'expropriation. De ce chiffre, on déduit l'escompte, mais on augmente d'un dixième pour l'augmentation que subissent certaines dépenses qui croissent avec le loyer. On y ajoute les frais de déménagement et de réinstallation, frais généralement plus élevés que l'achat du fonds. On y ajoute encore le chômage pendant la réinstallation; le dernier élément du calcul est la perte de la clientèle (1).

C. — Quels sont les droits du locataire ou du fermier en cas d'expropriation partielle?

Dans ce cas, le droit qu'ils ont de demander, soit une réduction de loyer, soit la résiliation de leur bail, leur permet de réclamer à la Commission arbitrale d'évaluation la fixation de deux indemnités alternatives, l'une pour le cas de réalisation, l'autre pour le cas de réduction des loyers. Mais il faut qu'ils le réclament expressément par conclusions (2).

(1) COSTE : *op. cit.*

(2) Cour de Cassation, 15 mars 1869. (*Dalloz*, 1869.1.255.)

QUATRIÈME PARTIE

Le paiement de l'indemnité

Le paiement de l'indemnité

La Commission arbitrale d'évaluation ayant examiné la demande des intéressés et fixé, selon les règles, l'indemnisation que l'Administration expropriante doit leur verser, comment ce paiement se fera-t-il? Un principe domine cette question; nous l'étudierons en premier lieu; nous verrons ensuite l'application dans la procédure même du paiement.

SECTION I

LE PRINCIPE

D'après l'article 545 du Code civil, nul ne peut être exproprié si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. Le versement préalable de l'indemnité est donc une condition essentielle de la dépossession.

Ce principe, le décret-loi du 8 août 1935 le rappelle dans les termes suivants :

« L'Administration peut prendre possession, moyennant le versement d'une indemnité au moins égale aux propositions faites par elle, et, s'il y a lieu, consignation du surplus de l'indemnité, telle qu'elle a été fixée par la Commission. » (*Art. 46.*)

Il s'ensuit que les ayants droit qui se trouvent en possession de l'immeuble exproprié peuvent s'opposer à ce que l'expropriation en prenne possession, avant d'avoir payé ou consigné le montant de l'indemnité.

Le propriétaire, ou l'usufruitier, exerçant ainsi un droit de rétention, restera en possession de l'immeuble exproprié et continuera à en jouir et à en percevoir les fruits jusqu'au paiement ou la consignation de l'indemnité. Mais il faut bien remarquer que l'exproprié n'a plus aucun droit sur l'immeuble : l'ordonnance d'expropriation les a transformés en droits à indemnité. Le propriétaire, par exemple, n'a plus que la détention de son immeuble exproprié, il ne pourra pas le céder à titre gratuit ou à titre onéreux; tout ce qu'il peut faire, c'est de céder son droit de créance. S'il meurt, ses héritiers n'auront pas de droit de mutation à payer pour la propriété de l'immeuble; s'il institue un légataire pour les meubles et un autre pour les immeubles, le droit de créance tombera dans le lot du légataire des meubles. S'il est marié, ce droit de créance tombera dans la communauté.

L'exproprié ne peut non plus hypothéquer son immeuble : tous les créanciers hypothécaires postérieurs au jugement d'expropriation viennent au marc le franc sur le prix de l'immeuble.

Quant aux locataires ou fermiers, leur occupation doit cesser de plein droit le jour du paiement ou de la consignation de leur indemnité; ils ne pourront pas être expulsés avant le paiement de l'indemnité ou sa consignation; mais ils seront tenus de payer une indemnité d'occupation dont ils seront redevables, et le surplus leur sera restitué (1).

(1) Tribunal de la Seine, 11 mars 1912. (*Sirey*, 1913.2.228.)

Dès que le paiement de l'indemnité ou sa consignation ont été effectués, ils devront quitter les lieux, sans quoi leur expulsion immédiate pourra être ordonnée conformément à l'article 46 du décret-loi.

Il n'appartient ni au Tribunal qui prononce l'expropriation, ni à la Commission d'évaluation qui fixe l'indemnité, de porter atteinte à ce caractère préalable de l'indemnité (1), mais la règle est forcée de subir des atténuations par la force même des choses. En effet, si l'indemnité est fixée en nature de par le consentement des deux parties, il est évident que son application n'est plus possible. Il en est de même quand tous les intéressés consentent à ce que le paiement ne soit pas préalable.

Quelles est la sanction du principe du paiement préalable?

On ne saurait s'opposer par la force à la déposssession sans indemnité préalable. Cette opposition doit se faire par les voies légales, car, en aucun cas, « on ne saurait se faire justice soi-même ». Il ne serait pas permis, par exemple, de détruire les travaux déjà exécutés par l'expropriant (2).

L'intéressé ne pourra que saisir l'autorité compétente, qui sera l'autorité judiciaire.

Quels seront les pouvoirs de cette juridiction? Pourra-t-elle réintégrer le demandeur en possession? Non, d'après une jurisprudence constante du Tribunal des Conflits : la remise en possession n'est pas la conséquence nécessaire de la déclaration de propriété d'un terrain incorporé par des mesures administratives à des travaux d'utilité publique, que cette incorporation dessaisit les tribunaux judiciaires de la question de mise en possession,

(1) Cour de Cassation, 12 février 1892. (*Dalloz*, 1893.1.556.)

(2) Cour de Cassation, 21 mars 1898. (*Dalloz*, 1898.1.425.)

et que le droit de propriété, s'il est reconnu par l'autorité judiciaire, doit se résoudre en indemnité (1). Pourra-t-elle ordonner l'arrêt des travaux? Le Conseil d'Etat, après l'avoir nié, lui reconnaît ce droit.

Mais pourra-t-elle ordonner la destruction des travaux qui ont été effectués? Non, déclare la jurisprudence. Elle invoque comme motif que l'Administration a un droit exclusif pour connaître de ces actes. On peut ajouter, à cet argument juridique, cette considération pratique, ainsi que le fait M. Costes (2), à savoir que la destruction des travaux déjà entrepris, travaux qui seront rétablis plus tard, sera une opération très onéreuse pour l'expropriant, ne présentant pas d'autre part une grande utilité pour l'exproprié puisque la possession qu'il exerce sur l'immeuble exproprié ne saurait durer longtemps (3).

SECTION II

COMMENT S'EFFECTUE LE PAIEMENT

Si l'Administration expropriante et l'exproprié acceptent l'indemnité telle qu'elle a été fixée par la Commission arbitrale d'évaluation, le paiement aura lieu selon certaines formes et l'Administration entrera en possession.

Mais il peut arriver que les parties refusent d'accepter

(1) Tribunal des Conflits, 3 mai 1877. (*Dalloz*, 1877.3.66.)

(2) *Op. cit.*

(3) Le projet de la Société d'Etudes législatives apporte un remède à la situation des expropriés qui ne reçoivent pas de l'expropriant les indemnités dues : « *Article 92.* — Lorsque l'indemnité fixée n'a été ni acquittée ni consignée, dans les six mois de la décision de la Commission arbitrale, ou du Tribunal en cas d'appel, les intérêts au taux légal courent de plein droit, et sont annuellement capitalisés de plein droit. »

l'indemnité fixée; l'expropriant ne pourra alors s'emparer de l'immeuble qu'après avoir fait des offres réelles et consigné le montant de l'indemnité, conformément à l'article 46, § 2, du décret du 8 août 1935.

Nous examinerons successivement les deux cas, nous étudierons ensuite la question des dépens.

PARAGRAPHE PREMIER. — *Le paiement proprement dit.*

Le propriétaire exproprié, désigné comme tel par la décision de la Commission et inscrit à la matrice du rôle de la commune, pourra obtenir le paiement de l'indemnité fixée à son profit, sans aucune formalité. L'Administration est, en effet, à même de pouvoir contrôler la situation hypothécaire de l'immeuble et payer en connaissance de cause. Par contre, l'exproprié, qui, bien que désigné par la Commission comme propriétaire, n'est pas inscrit à la matrice des rôles, sera tenu, pour obtenir le paiement de son indemnité, de justifier de ses titres de propriété. (Art. 46, § 6.) Par ce moyen, l'Administration connaîtra les noms des précédents propriétaires et pourra vérifier s'il existe des inscriptions de leur chef.

Quant à l'usufruitier, il ne pourra, nous le savons, percevoir l'indemnité qu'à condition de fournir caution. Cependant rien n'empêche le nu propriétaire de renoncer au bénéfice de la caution qui est prescrite uniquement dans son intérêt. Il le fera, par exemple, en concourant à la quittance de l'usufruitier. L'Administration pourra alors payer sans aucun risque.

La situation des « locataires fermiers, usagers ou autres ayants droit » est la suivante : qu'ils aient été dénoncés à l'Administration par leur propriétaire ou qu'ils aient fait connaître leurs droits eux-mêmes, ils sont tenus, pour recevoir le paiement de l'indemnité qui leur est due, de justifier leurs droits à cette indemnité. (Art. 46, § 7.)

Dans quelles formes sera fait le paiement?

Dans la forme ordinaire si l'expropriant est le concessionnaire de l'Administration, et dans la forme notariée ou administrative si c'est une Administration. (Art. 49.)

Si la personne expropriante ne paie pas le montant de l'indemnité dans le délai de six mois à compter de la décision de la Commission arbitrale, le propriétaire exproprié aura droit à des intérêts de retard, ayant le caractère de dommages-intérêts. Ces intérêts courent de plein droit à partir du jour même de l'expiration du délai de six mois. Leur taux est le taux légal. (Art. 48, § 2.) Le propriétaire exproprié cumulera donc les intérêts de son prix avec les bénéfices de sa jouissance, et ce à titre de dédommagement pour le retard apporté à le payer. Ces intérêts sont payables en même temps que l'indemnité proprement dite. En conséquence, il y a lieu d'observer qu'ils se prescrivent par cinq ans (*art. 2227 Code civil*), ce qui, dans certains cas, pourra nécessiter une action en justice pour interrompre la prescription.

PARAGRAPHE 2. — *Les offres réelles et la consignation.*

Lorsque l'indemnité a été fixée par la Commission arbitrale d'évaluation, si son montant ne satisfait pas l'Administration, celle-ci pourra, sans préjudice de son droit d'appel et de cassation, prendre possession de l'immeuble en versant une indemnité au moins égale aux propositions faites par elle, et en consignat, s'il y a lieu, le surplus de l'indemnité telle qu'elle a été fixée par la Commission arbitrale à la Caisse des Dépôts et Consignations. Si ce sont les ayants droit qui ne se déclarent pas satisfaits de l'estimation de la Commission arbitrale et qui se refusent à recevoir les indemnités fixées, la prise de possession aura lieu après offres réelles et consignation. (Art. 46, § 2.)

Avant d'étudier le mécanisme des offres réelles et de la consignation, il convient d'observer que la consignation des sommes dues à l'exproprié présente pour celui-ci de sérieux inconvénients : en effet, s'il est très facile de déposer une somme quelconque à la Caisse des Dépôts et Consignations, le retrait de cette même somme s'opère beaucoup moins aisément et l'exproprié aura certaines difficultés pour retirer l'indemnité consignée.

Les offres réelles sont faites conformément aux dispositions de l'article 1257 du Code Civil. Elles sont donc effectuées par huissier, en espèces, à domicile élu, et à défaut de domicile réel de l'ayant droit, ou en cas de domicile inconnu, en double copie au maire, et, le cas échéant, au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. S'il s'agit de travaux exécutés par l'Etat, un département ou une commune, les offres réelles peuvent s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité réglée par la Commission, déduction faite de la part des frais et dépens, mis à la charge des expropriés, conformément à l'article 36; ce mandat, délivré par l'ordonnateur compétent ou par le payeur, est payable sur la caisse publique qui s'y trouve désignée. (*Art. 46, § 3.*) Si l'intéressé accepte les offres, il donnera régulièrement quittance des espèces ou du mandat qui lui sont présentés. S'il s'agit d'un mandat, il acquittera directement celui-ci, et s'il ne sait ou ne peut signer, la quittance devra être donnée par acte notarié et dans la forme administrative.

Lorsque les ayants droit se refusent à recevoir le mandat ou les espèces offertes, l'Administration prendra possession de l'immeuble aussitôt après la consignation en espèces. (*Art. 46, p. 4.*) Les parties peuvent aussi convenir de consigner dans le cas suivant, prévu par l'article 52 : « Lorsque le propriétaire et l'Administration sont d'accord sur le montant de l'indemnité, celle-ci doit, si le pro-

propriétaire l'exige et s'il n'y a pas eu de contestations de la part des tiers dans les délais prévus par les articles 27 et 29, être versée à la Caisse des Dépôts et Consignations pour être remise et distribuée à qui de droit, selon les règles du droit commun. » En fait, remarque M. Baudry, le droit accordé au propriétaire d'exiger la consignation est théorique, car la simple existence de créanciers inscrits, même s'ils n'ont pas contesté l'indemnité, sera un obstacle qui déterminera l'Administration à consigner d'office.

Il est des cas où il ne sera pas nécessaire de faire des offres réelles : cette dispense vaut pour toutes les acquisitions dont l'indemnité fixée par la Commission arbitrale d'évaluation ne dépasse pas 2.500 francs. L'Administration peut alors payer directement, sans préjudice, d'ailleurs, du droit des tiers. (*Art. 46, p. 5.*) D'autre part, « toutes les fois qu'il existe des inscriptions sur l'immeuble exproprié ou d'autres obstacles au versement des deniers entre les mains des ayants droit, il n'y a pas lieu de procéder à des offres réelles. Dans ce cas, il suffit que les sommes dues par l'Administration soient consignées, pour être ultérieurement distribuées ou remises selon les règles du droit commun. (*Art. 47.*)

Cette règle a été édictée dans le but de permettre à l'Administration de prendre possession du fonds exproprié malgré tous les obstacles que peut présenter le paiement régulier de l'indemnité. Par « obstacles » il faut entendre tout fait de nature à inquiéter l'expropriant sur la validité du paiement (1).

On devra, en conséquence, considérer comme tels, non seulement les inscriptions de privilèges en nature de fonds de commerce, les oppositions et les saisies-arrêts, les in-

(1) Cour de Cassation, 10 janvier 1855. (*Dalloz*, 1855.1.93.)

demnités éventuelles, l'obligation de fournir caution, l'incapacité des ayants droit, l'existence d'un recours en appel ou en cassation. L'article 46, § 8, donne un exemple d'application de cette règle en déclarant que « les sommes allouées à titre d'indemnité, pour lesquelles il ne serait pas produit de justification suffisante, sont versées par l'Administration à la Caisse des Dépôts et Consignations, et restent déposées comme il est dit à l'article 42 ». Ici, l'obstacle est constitué par le manque de justification suffisante.

En ce qui concerne les privilèges inscrits sur le fonds de commerce, l'Administration n'est pas tenue, avant de payer l'indemnité de possession d'un fonds de commerce, de lever au greffe du tribunal un état de ces privilèges.

Par suite, si le vendeur ou les créanciers nantis ne se sont pas fait connaître dans le délai de l'article 25, ou s'ils n'ont pas fait opposition sur l'indemnité fixée par la Commission arbitrale d'évaluation, l'Administration devra payer directement leurs débiteurs en dehors d'eux. Mais, d'autre part, comme d'après l'article 46, § 7, l'expropriant ne peut payer les intéressés autres que le propriétaire que sur justification de leurs droits, l'Administration exigera généralement de l'intéressé évincé du fonds de commerce, la production d'un état des inscriptions existant sur le fonds, et, selon le cas, consignera l'indemnité. Les droits des créanciers privilégiés se trouveront ainsi directement sauvegardés (1), mais, néanmoins, il leur est recommandé de ne pas négliger de se faire connaître à l'Administration dans le délai légal de six mois.

Les indemnités éventuelles, qu'elles soient hypothétiques ou alternatives, sont consignées nécessairement sur ordonnance du président de la Commission arbitrale. En

(1) BAUDRY : *op. cit.*

cas d'indemnités alternatives, ce sera la plus forte qui sera consignée. Les indemnités hypothétiques peuvent être remboursées à l'Administration, mais seulement après qu'un jugement contradictoire entre l'Administration, la Caisse des Dépôts et les expropriés soit rendu.

Lorsque les indemnités définitives consignées n'ont pas été réclamées, dans un délai de trente ans, elles ne sont pas remboursées à l'expropriant; elles sont acquises à l'Etat comme biens vacants et sans maîtres. C'est ce que décide un arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 29 novembre 1912 (1). Pour quelles raisons?

En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, dit en substance cet arrêt, la consignation de l'indemnité définitive n'a pas le caractère ordinaire des offres suivies de dépôts, mais produit l'effet d'un paiement au regard des expropriés. En conséquence, l'expropriant qui a déposé à la Caisse des Dépôts une indemnité d'expropriation n'a pas le droit d'en réclamer la restitution, si elle n'a pas été réclamée pendant trente ans par les ayants droit.

Ces raisons ne satisfont pas le doyen Berthélémy : « Il est impossible, dit-il, de considérer que la consignation qui libère le débiteur fait passer la chose consignée, en l'espèce l'indemnité, aux mains du créancier. L'expropriant, au contraire, reste propriétaire des deniers consignés jusqu'à ce que l'exproprié veuille bien les toucher (ou jusqu'à ce qu'un jugement, évidemment inutile dans l'espèce, déclare la consignation bonne et valable). Quelles raisons invoque la Cour contre cette argumentation? C'est méconnaître, dit-elle, le caractère de la consignation. La Cour assimile ici la consignation de l'indemnité à une consignation judiciaire — consignation

(1) *Dalloz*, 1914.2.17.

validée par un jugement qui en fait l'équivalent d'un paiement. — Mais quel acte de justice a validé cette consignation? Ce n'est pas l'ordonnance, c'est la loi elle-même. (*Art. 42, § 2 du décret.*) Faut-il s'arrêter enfin à cette solution singulière que si l'expropriant rentrait en possession de ses deniers, il y aurait enrichissement injuste de sa part? N'est-ce pas là le cas de toute prescription? » (1)

D'autre part, le même arrêt décide qu'au cas où l'indemnité consignée est une indemnité hypothétique, la prescription de trente ans l'attribuera à l'Etat également, comme bien vacant et sans maître. Le doyen Berthélémy remarque à ce sujet : « La Cour d'Appel dit à l'expropriant : vous ne pouvez pas vous faire attribuer immédiatement, au détriment des expropriés, les indemnités fixées hypothétiquement par l'organisme évaluateur; il vous incombe de faire juger préalablement si ces derniers ont ou non droit aux indemnités consignées. L'expropriant peut leur répondre : comment pouvez-vous exiger de moi que je prouve l'inanité de ces prétentions émises il y a trente ans, alors que si ces prétentions avaient été fondées quand on les a émises, la prescription empêcherait aujourd'hui que ceux qui les émettaient puissent s'en prévaloir ? Si l'exproprié ne peut plus faire utilement une telle justification, les choses ne doivent-elles pas se passer comme si le droit qu'on a négligé d'exercer n'avait jamais existé ? On peut regretter que la Cour ne l'ait pas aperçu. »

PARAGRAPHE 3. — *De la liquidation des dépens.*

« Lorsque les opérations de la Commission arbitrale d'évaluation sont terminées pour une affaire, le magistrat-président taxe les frais et dépens, qui sont supportés par les parties dans la proportion indiquée précédemment par

(1) Note sous l'arrêt précité.

l'ordonnance de dépens consécutive à la décision arbitrale. » (*Art. 38 du décret du 8 août 1935.*)

Comment y procède-t-on ?

Tous les actes de procédure (citation, notification, etc.) sont tout d'abord vérifiés et taxés par le magistrat président.

Le secrétaire dresse ensuite l'état général des frais pour chaque affaire; puis, il fait la répartition desdits frais entre les intéressés, conformément à l'ordonnance des dépens qui a suivi la décision de la Commission arbitrale.

Enfin, le magistrat président arrête officiellement le travail du secrétaire, au moyen d'une « ordonnance de taxe », mise au bas de l'état des frais. Cette ordonnance n'intervient généralement qu'au bout d'un certain temps après les opérations de la Commission arbitrale, lorsque tous les actes de la procédure ont été rassemblés et vérifiés (1).

La taxe ne doit pas comprendre les frais d'actes ou autres qui auront été faits antérieurement à l'invitation adressée par l'Administration aux intéressés, à présenter la demande conformément à l'article 27. Les dépens comprennent :

1° Le coût des actes (droits de procédure et frais), calculés d'après le tarif officiel en vigueur. Les agents de l'Administration qui sont autorisés par la loi à instruire concurremment avec les huissiers n'ont droit à aucun émolument spécial.

2° Les indemnités de déplacement et de séjour sont payés sur leur réquisition aux membres de la Commission (*art. 38, § 2*), d'après les règles suivantes : le magistrat président et les fonctionnaires ont droit à l'indemnité de

(1) BAUDRY : *op. cit.*

mission prévue par les textes qui réglementent leurs déplacements; le greffier tenant lieu de secrétaire a l'indemnité de mission établie par le tarif du Ministère de la Justice; le notaire, d'après le tarif établi par le décret du 29 janvier 1927; le représentant de la propriété privée, d'après le tarif du décret du 22 mai 1936.

3° Les indemnités de session pouvant être payées, sur leur demande, au notaire et au représentant de la propriété privée, ainsi qu'à leurs suppléants.

4° Les indemnités de comparution et de séjour des personnes appelées à éclairer la Commission.

5° Les frais de visite des lieux.

Ces diverses indemnités sont taxées par le président, et taxées comme frais urgents. (*Art. 38, § 3.*)

CINQUIÈME PARTIE

L'indemnité dans les procédures spéciales d'expropriation

L'indemnité dans les procédures spéciales d'expropriation

Nous nous sommes attachés, jusqu'ici, à l'étude de l'indemnité et des règles auxquelles elle est soumise, dans la procédure normale établie par la législation de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette cinquième et dernière partie sera consacrée à l'examen des différents cas dans lesquels l'indemnité est régie par des dispositions spéciales résultant :

Soit de la loi sur l'expropriation, elle-même;

Soit des textes relatifs à des modes d'expropriations particuliers.

SECTION I

LES DISPOSITIONS SPECIALES DE LA LOI

Il faut discriminer ici certaines dispositions qui ne sont que des incidents de la procédure normale et les diverses modalités de l'expropriation ordinaire.

SOUS-SECTION 1

Les incidents de la procédure

PARAGRAPHE PREMIER. — *La réquisition d'emprise totale :*

« Lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion de bâtiment ou une parcelle de terrain, le propriétaire peut, sous certaines conditions, exiger que l'expropriant lui achète le surplus de l'immeuble. »

C'est ce que décide le décret du 8 août, complété, dans son article 43, par le décret du 30 octobre 1935.

Quelles sont les conséquences de cette réquisition d'emprise totale, quant à l'établissement de l'indemnité? La réquisition est formée dans les mêmes conditions que la demande d'indemnité. Si l'expropriant conteste au propriétaire le droit d'exercer la réquisition, le litige sera porté devant le tribunal, qui tranchera. Le transfert de la propriété sera opéré par l'ordonnance d'envoi en possession rendu par le magistrat président, après décision de la Commission. L'emprise d'un bâtiment entraîne de plein droit l'emprise du sol sur lequel ce bâtiment est assis. Aux termes de la loi, la portion d'un immeuble soumis à l'emprise totale sera achetée et non expropriée. Du fait qu'il s'agit d'une acquisition ordinaire, il résulte que :

a) Les baux en cours d'exécution subsistent entièrement (1);

b) Les servitudes et droits réels de toute nature également (2);

c) L'expropriant ne pourra purger que comme simple acquéreur, suivant les règles du Code de procédure civile;

d) Les créanciers hypothécaires pourront requérir la mise aux enchères;

e) Le transfert de leur propriété ne sera opposable aux tiers qu'à partir de la transcription qui devra s'opérer, d'après la loi du 23 mars 1855, suivant le droit commun.

(1) *Gazette des Tribunaux*, 25 décembre 1914.

(2) Cassation, 19 mars 1885. (*Dalloz*, 1885.1.446.)

PARAGRAPHE 2. — *La cession amiable :*

Lorsqu'à un moment quelconque, après la déclaration d'utilité publique, intervient un accord direct entre l'expropriant et le propriétaire atteint par la procédure d'expropriation, il y a cession amiable, rendant inutile la suite de la procédure. Mais si l'accord intervient avant la déclaration d'utilité publique, il n'y a plus cession amiable, mais vente amiable, soumise aux règles du droit commun (1). Dans le cas de cession amiable, le président du tribunal donne seulement acte du consentement. La cession est soumise aux mêmes formalités que l'ordonnance d'expropriation : elle a exactement les mêmes effets. La loi du 23 mars 1855 ne lui est pas applicable. En cas de désaccord sur le prix, c'est la Commission arbitrale d'évaluation qui le fixera.

SOUS-SECTION 2

Les différentes modalités de l'expropriation ordinaire

PARAGRAPHE PREMIER. — *L'expropriation conditionnelle :*

(Loi du 17 juillet 1921, art. 61 et S. du décret du 8 août 1935).

La procédure normale présente cet inconvénient pour l'expropriant : c'est que jusqu'à la décision de la Commission arbitrale d'évaluation, il ne sait pas quel sera le montant de l'indemnité qu'il sera obligé de payer. L'expropriation conditionnelle lui permet d'évaluer les dépenses que lui occasionnera l'expropriation nécessaire à la conduite des travaux.

Quelle sera la procédure employée pour déterminer

(1) ROLLAND : *Précis de Droit administratif*; *op. cit.*

l'indemnité? Les indemnités seront fixées selon les règles ordinaires. La Commission arbitrale d'évaluation fixera les indemnités auxquelles donnerait lieu l'expropriation éventuelle. Si les intéressés justifient avoir subi un préjudice par suite de l'engagement de la procédure, la Commission arbitrale décidera, en outre, du montant de l'indemnité qui leur sera allouée à titre de dommages-intérêts au cas où l'Administration renoncerait à poursuivre l'expropriant. Cette deuxième indemnité ne peut dépasser 1 % de celle qui sera déterminée pour le principal, ni, au total, 5.000 francs. La décision de la Commission arbitrale devra être notifiée dans la quinzaine à l'Administration, et celle-ci est tenue de répondre dans les trois mois, sinon elle est censée avoir renoncé à l'expropriation.

L'Administration peut prendre trois décisions différentes :

— Ou bien elle renonce à poursuivre l'expropriation, et dans ce cas elle n'aura qu'à payer les dommages-intérêts éventuels qui auront été fixés;

— Ou bien elle déclare, au contraire, poursuivre la procédure d'expropriation conditionnelle, c'est-à-dire contester la fixation qui a été faite de l'indemnité; elle devra alors notifier la décision de la Commission arbitrale en les avisant qu'elle use de son droit d'appel, ou en les invitant à faire connaître s'ils entendent eux-mêmes faire appel. Les intéressés pourront alors faire appel dans les quinze jours à partir de la date de cette notification. L'Administration ne peut le faire que dans le délai de trois mois précité. Lorsqu'il n'y a pas eu appel dans le mois qui suit l'expiration du délai d'appel accordé aux particuliers, l'Administration devra faire connaître si elle entend poursuivre l'expropriation. En cas d'appel, elle devra donner sa réponse dans le mois qui suit le dernier jugement du tribunal. Il y a lieu de noter que l'Administration n'est pas obligée d'attendre que la fixation de

l'indemnité ait un caractère définitif du fait du jugement du tribunal, ou de l'expiration du délai d'appel, pour faire connaître sa décision;

— Ou bien, enfin, l'Administration déclare vouloir poursuivre l'expropriation. Le préfet indiquera, par un arrêté motivé, les propriétés qui devront être cédées. La procédure se poursuivra ensuite suivant les règles ordinaires. Cependant, il n'y aura pas lieu à une nouvelle réunion de la Commission arbitrale, puisqu'elle a déjà fonctionné. Ce sera alors le président du Tribunal qui enverra l'Administration en possession, en même temps qu'il prononcera l'expropriation. Cet envoi en possession s'effectuera selon les règles ordinaires.

PARAGRAPHE 2. — *De l'expropriation pour cause de plus-value :*

Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935 ont distingué deux sortes de plus-values : *les plus-values à venir*, devant résulter des travaux projetés ou en voie d'exécution, et *les plus-values acquises, reconnues* après l'achèvement des travaux.

Récupération des plus-values à venir. — Un décret en Conseil d'Etat déclare l'utilité publique de l'expropriation pour les immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, doivent retirer de l'exécution ultérieure des travaux une plus-value certaine dépassant 15 %. L'Administration notifie ce décret aux intéressés, en indiquant l'indemnité qu'elle leur demande; si aucun accord ne s'établit, la Commission arbitrale est saisie de l'affaire. Elle fixe le chiffre de la somme que devra payer le propriétaire s'il garde l'immeuble, et celle qu'il recevra s'il l'abandonne. Dans les huit jours qui suivent l'expiration du délai d'appel de la décision de la Commission ou, si l'appel a été interjeté, dans les huit

jours qui suivent la notification du jugement du tribunal, le propriétaire doit opter entre l'indemnité de plus-value et l'indemnité d'expropriation. Il notifie sa décision à l'Administration dans la forme de son choix. S'il ne s'est pas décidé dans le délai précité il est censé avoir préféré la première hypothèse.

Dans le cas où il opte pour l'indemnité de plus-value, il pourra payer immédiatement la somme dont il est débiteur. Il pourra également retarder le paiement de sa dette à la première mutation dont son immeuble fera l'objet. En ce cas, l'Administration possédera un privilège sur toute la plus-value, à charge seulement de le faire inscrire dans le mois qui suit la notification qui lui est faite du mode de paiement choisi par le propriétaire. Ce privilège prend rang après ceux énoncés par l'article 2103 du Code civil. Il pourra enfin s'acquitter de sa dette par des paiements annuels. L'Administration pourra alors prendre hypothèque pour les sommes dont le paiement est différé. En cas de mutation, le solde sera immédiatement exigible. Quel que soit le mode de libération adopté, le propriétaire ne supporte aucun intérêt, et à l'expiration d'un délai de cinquante ans à dater de la décision de la Commission arbitrale ou, le cas échéant, du tribunal, l'indemnité de plus-value doit avoir été payée entièrement.

Dans le cas où il opte pour l'indemnité d'expropriation, l'Administration aura, de son côté, à faire connaître si elle entend, ou non, faire poursuivre l'expropriation. A cet effet, un délai de huit jours à dater de la notification de l'option du propriétaire lui est accordé pour déclarer sa renonciation. Celle-ci peut s'exercer sans qu'il y ait lieu à l'indemnité spéciale à titre de dommages-intérêts pour le propriétaire. Faute de se prononcer dans le délai de huit jours, l'Administration est censée accepter l'expropriation.

Récupération des plus-values acquises après l'exécution des travaux. — Le décret du 30 octobre établit, dans ce cas, un système tout différent. Dans le délai de deux ans à compter de la réception définitive des travaux, l'Administration doit faire lever le plan parcellaire des terrains ou édifices qu'elle estime avoir acquis une plus-value supérieure à 15 %, et fait procéder à une enquête soumise aux formalités prescrites par l'enquête sur plan parcellaire dans la procédure ordinaire d'expropriation. Une expertise portant sur la valeur des propriétés avant et après les travaux est jointe aux pièces de l'enquête, et à la suite de ces opérations, un décret en Conseil d'Etat autorise, s'il y a lieu, l'Administration à poursuivre la fixation des indemnités dépassant 15 %. Si les demandes de l'Administration ne sont pas acceptées, elle cite les propriétaires et autres intéressés devant la Commission arbitrale qui fixera les indemnités dues pour les plus-values dépassant 15 % ; sa décision est susceptible d'appel. La fixation de cette plus-value sera la seule mission qui sera confiée à la Commission arbitrale, car les propriétaires et intéressés n'auront pas le droit d'option entre le paiement des plus-values et l'expropriation à laquelle l'Administration ne peut recourir. En ce qui concerne le paiement de cette plus-value, les propriétaires bénéficieront des avantages accordés par le décret du 8 août 1935 en ce qui concerne la récupération des plus-values à venir (1).

(1) Le projet de la Société d'Etudes législatives abandonne la procédure de récupération des plus-values à venir. En ce qui concerne celle des plus-values acquises, reconnues après l'achèvement des travaux, elle la modifie en introduisant, au profit de l'exproprié, un droit d'option entre l'expropriation et le paiement de la plus-value.

PARAGRAPHE 3. — *L'expropriation d'urgence :*

Les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935, n'ont pas repris les articles 65 et 74 de la loi du 3 mai 1841 prévoyant des règles spéciales en cas d'urgence. Le décret-loi du 8 août 1935 décide seulement, dans son article 58, que lorsque la déclaration d'utilité publique et la déclaration d'urgence sont intervenues, l'Administration demandera au préfet de bien vouloir transmettre au président du tribunal, dans le ressort duquel les biens sont situés, l'acte de déclaration d'utilité publique et le décret déclarant l'urgence.

Dans les trois jours, le président du tribunal ou le juge délégué prononce par ordonnance l'expropriation des terrains indiqués dans le décret d'urgence et la procédure se poursuivra suivant les règles ordinaires. L'Administration pourra prendre possession des terrains dès la fixation de l'indemnité par la Commission arbitrale, c'est-à-dire deux ou trois mois après la déclaration d'urgence.

SECTION II

LES EXPROPRIATIONS SPECIALES

Ces expropriations spéciales se distinguent de l'expropriation normale à deux points de vue :

1° Les uns ont des règles de procédure spéciales, mais conservent comme organisme évaluateur la Commission arbitrale d'évaluation, telle que nous l'avons étudiée, et que l'ont établie les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935;

2° D'autres font intervenir une Commission arbitrale à composition réduite, pour la fixation de l'indemnité;

3° Certaines ne font intervenir aucun organisme d'évaluation;

4° Dans le dernier cas, l'indemnité sera fixée par un organisme différent de la Commission arbitrale normale ou réduite.

SOUS-SECTION 1

Expropriations ayant des règles de procédures spéciales, mais conservant la commission arbitrale normale comme organisme évaluateur.

Ce sont les expropriations concernant certains travaux publics, les immeubles insalubres et les travaux militaires.

PARAGRAPHE PREMIER. — *Travaux publics :*

Quelles sont les règles de procédure concernant la fixation de l'indemnité en cas d'alignement?

L'indemnité est fixée par la Commission arbitrale à composition normale. Si dans les six mois qui suivent l'arrêté d'alignement, l'Administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, le propriétaire pourra exiger, par application de l'article 48, § 1^{er} du décret du 8 août 1935, qu'il soit procédé à cette fixation. Le propriétaire qui refuse d'acquérir les terrains « hors ligne » ne pouvant être dépossédé régulièrement de l'ensemble de la propriété que par voie de l'expropriation, il s'ensuit que la Commission arbitrale ne pourra fonctionner que sur expropriation prononcée. L'ordonnance d'expropriation devra, en particulier, viser expressément le refus d'acquérir de la part du propriétaire.

Comment l'indemnité sera-t-elle payée? L'indemnité fixée par la Commission arbitrale est immédiatement payée à l'ayant droit. A défaut de convention ou de sommation, elle ne comporte intérêts du jour de l'arrêté d'alignement que si la parcelle retranchée ou prise était frugifère entre les mains du propriétaire au jour de l'arrêté.

PARAGRAPHE 2. — *Expropriation des immeubles insalubres :*

Cette expropriation est régie par le décret du 30 octobre 1935, modifiant la loi du 15 février 1902, déjà modifiée par une loi du 17 juin 1915. Cette expropriation a pour but de permettre aux communes l'assainissement des quartiers insalubres sans avoir à payer des indemnités excessives à des propriétaires qui n'ont pas fait les efforts suffisants pour maintenir les locaux dans un état de salubrité satisfaisant (1).

Quelles sont les particularités de cette procédure? Pour déterminer l'indemnité à allouer au propriétaire de l'immeuble insalubre, la Commission arbitrale d'évaluation à composition normale fixera d'abord, par délibération spéciale, la valeur de l'immeuble sans tenir compte de ses conditions d'insalubrité. Elle en défalquera ensuite obligatoirement le coût des travaux d'assainissement qui ont été jugés nécessaires par le Conseil départemental de l'Hygiène. L'indemnité due est égale à la différence de ces deux éléments; elle ne doit pas pouvoir être inférieure à la valeur des terrains vendus, et il ne peut non plus être alloué aucune autre indemnité, notamment à raison du fait de dépossession.

D'autre part, à l'égard des locataires exploitant dans les locaux expropriés un commerce ou une industrie, l'indemnité d'éviction à allouer, suivant le décret-loi du 8 août 1935, est soumise à réduction si le commerce ou l'industrie ont comporté, du fait de l'exploitation, une cause spéciale d'insalubrité. Le taux de cette réduction doit correspondre aux bénéfices d'exploitation obtenus au détriment de la santé publique. Dans ce cas, la Commission arbitrale d'évaluation prononcera par délibéra-

(1) ROLLAND : *op. cit.*

tion distincte, sur l'existence du commerce ou de l'industrie, le chiffre de l'indemnité à allouer définitivement.

A l'égard des autres locataires, l'indemnité est fixée suivant les règles ordinaires.

La décision de la Commission arbitrale d'évaluation et l'ordonnance du magistrat président peuvent faire l'objet de recours prévus au décret-loi du 8 août 1935.

Quant aux portions de propriété qui, après assainissement, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, elles pourront être revendues aux enchères publiques sans que les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent réclamer le bénéfice de rétrocession.

Lorsqu'un immeuble salubre se trouve compris dans une expropriation concernant un lot d'immeubles insalubres, que se passe-t-il ? Toutes les indemnités sont fixées pour cet immeuble suivant les règles ordinaires, sans opérer de déduction. La Commission arbitrale devra simplement indiquer dans sa déclaration qu'il n'y a pas de déduction à opérer sur la valeur vénale de cet immeuble.

Lorsqu'un immeuble insalubre se trouve compris dans une expropriation ordinaire et qu'il a fait l'objet d'un arrêté prescrivait, soit des travaux d'assainissement, soit l'interdiction d'habitation, et que les délais impartis au propriétaire sont expirés au moment où intervient l'ordonnance d'expropriation, les indemnités afférentes à cet immeuble sont déterminées comme il est dit ci-dessus (1).

PARAGRAPHE 3. — *Travaux militaires :*

Des règles spéciales avaient été établies pour ce cas par la loi du 30 mars 1831. A cette loi a été substitué le décret-loi du 30 octobre 1935 sur l'expropriation et l'occupation temporaire des terrains nécessaires aux travaux

(1) BAUDRY : *op. cit.*

militaires. L'Administration a, à sa disposition, une procédure d'urgence et une procédure d'extrême urgence :

A. — *Travaux urgents* : Lorsque les propriétaires refusent de consentir à la cession qui leur est demandée ou d'accepter les conditions proposées, le Président du Tribunal, sur le vu de la minute de procès-verbal dressé par l'expert et de celui du juge commissaire qui a assisté à toutes les opérations, prononce par ordonnance l'expropriation pour cause d'utilité publique des terrains indiqués dans les procès-verbaux et détermine également et sans frais :

a) L'indemnité à payer au détenteur avant l'occupation des terrains, pour le déménagement qu'il est obligé d'effectuer;

b) L'indemnité approximative et provisionnelle de la dépossession qui doit être consignée préalablement à la prise de possession, sauf règlement ultérieur et définitif.

Par la même ordonnance qui prononce l'expropriation, le Président du Tribunal autorise l'Administration à se mettre en possession à la charge de payer sans délai l'indemnité de dommage soit au propriétaire, soit au locataire, et de signifier, avec l'ordonnance, l'acte de consignation de l'indemnité provisionnelle de dépossession.

Ladite ordonnance détermine le délai dans lequel, à compter de ces formalités, les propriétaires ou locataires sont tenus de vider les lieux. Ce délai ne peut excéder dix jours pour les propriétés bâties, et cinq jours pour les propriétés non bâties.

Comment sont réglées les indemnités provisionnelles ?

Lorsqu'elles ne dépassent pas 2.500 francs elles peuvent être payées sans aucune formalité spéciale.

Lorsque les indemnités dépassent 2.500 francs, l'ordonnance d'expropriation doit être transcrite au bureau des

hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'article 2181 du Code civil. Dans les quinze jours de cette transcription, les privilèges et hypothèques doivent être inscrits quelle que soit leur nature; à défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble se trouvera affranchi de tous privilèges ou hypothèques le grevant, sans préjudice des droits des mineurs et interdits sur le montant de l'indemnité, tant qu'elle n'a pas payée ou que l'ordre n'a pas été réglé entre créanciers définitivement. Les créanciers inscrits n'ont, dans aucun cas, la faculté de surenchérir.

L'indemnité provisionnelle est exigible de plein droit si aucune inscription n'a été prise et s'il n'y a pas de saisie-arrêt ou d'opposition trois mois après la transcription. Dans le cas contraire, il est procédé selon les règles ordinaires.

Quelles sont les voies de recours contre l'ordonnance d'expropriation ?

Le recours en cassation uniquement; on ne peut pas interjeter appel.

Aussitôt après la prise de possession et à défaut d'accord entre les parties, la Commission arbitrale d'évaluation fixera l'indemnité définitive dans les formes habituelles que prescrit le décret-loi du 8 août 1935.

B. — *Travaux d'extrême urgence* : Les propriétaires ou les autres intéressés peuvent alors demander à l'Administration de consigner une provision représentant l'indemnité éventuelle de l'expropriation.

Dans ce cas, l'Administration est obligée de le faire dans la quinzaine qui suit ces demandes, sinon l'autorisation qui lui est donnée cessera d'être valable.

L'Administration est tenue dans les trois mois qui suivent la prise de possession, d'engager la procédure d'expropriation en se conformant aux formalités prévues.

A défaut d'accord amiable, la Commission arbitrale d'évaluation à effectif normal, fixera l'indemnité d'expropriation selon les règles ordinaires. Elle pourra attribuer, le cas échéant, une indemnité spéciale aux intéressés qui justifient d'un préjudice causé par la rapidité de la procédure.

SOUS-SECTION 2

Procédures d'expropriation dans lesquelles l'organisme évaluateur est une commission arbitrale à effectif réduit.

La Commission arbitrale d'évaluation comporte alors seulement le magistrat président, le directeur départemental des domaines ou son délégué et un représentant de la propriété privée. Elle correspond au petit jury institué par la loi du 21 mai 1836 pour les chemins vicinaux.

Aux termes de l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935, la Commission arbitrale à effectif réduit est compétente dans tous les cas d'expropriation pour lesquels on recourait avant 1935 au petit jury.

Nous étudierons ici deux cas de la compétence de la Commission arbitrale à effectif réduit :

PARAGRAPHE PREMIER. — *Ouverture et redressement des chemins vicinaux.*

La Commission arbitrale à effectif réduit ne peut valablement délibérer que si les trois membres qui la composent sont présents. Lorsqu'aucune majorité ne peut se former sur un chiffre, c'est le Président qui fixe l'indemnité. Au surplus, cette Commission arbitrale fonctionne suivant les règles ordinaires.

Les mêmes règles s'appliquent dans le cas d'indemnités dues à la suite de l'établissement de lignes télégraphiques ou téléphoniques ainsi que pour l'établissement de bornes et signaux de triangulation.

PARAGRAPHE 2. — *Captage des eaux de source.*

Si la source à capter est située en dehors de la commune qui désire s'en servir ou si la source établie dans la commune débite plus de deux litres par seconde, l'utilité publique justifiant le captage ne peut être déclarée que par décret en Conseil d'Etat; le décret peut décider qu'il y a lieu d'exproprier en même temps les terrains à acquérir en pleine propriété un périmètre de protection contre la pollution de la source. Si la source établie sur le territoire de la commune ne débite pas plus de deux litres par seconde, la déclaration d'utilité publique est prononcée, depuis le décret du 5 novembre 1926 par arrêté préfectoral. Les indemnités seront fixées par la Commission arbitrale à effectif réduit suivant les mêmes règles que pour l'ouverture ou le redressement des chemins vicinaux.

Si l'expropriant se trouve en présence d'une source aménagée depuis plus de trente ans par les propriétaires du fonds inférieur (*art. 642 du Code civil*), ceux-ci possédant un droit réel sur la source devront être appelés à l'expropriation aux côtés du propriétaire; ils seront indemnisés à ce titre par la Commission.

Au contraire, les usagers inférieurs qui n'ont pas de droit réel sur la source ne doivent pas figurer dans la procédure d'expropriation. Les dommages qui peuvent résulter pour eux du captage se régleront devant le Conseil de Préfecture suivant la procédure concernant les dommages résultant des travaux publics.

SOUS-SECTION 3

Procédures ne faisant intervenir aucun organisme évaluateur

Ce sera le cas pour l'élargissement de six mètres au plus des chemins ruraux et s'il s'agit de terrains autres que les maisons, cours, jardins et les terrains clos.

Cela arrivera également dans le cas d'établissement de servitudes de visibilité.

PARAGRAPHE 1^{er}. — *Elargissement des chemins vicinaux :*

Tandis que pour leur ouverture ou redressement, la fixation de l'indemnité est faite par la Commission d'évaluation à effectif réduit, pour leur élargissement dans les conditions que nous venons d'indiquer, et à défaut d'accord entre les parties, cette fixation sera faite par le juge de paix « sur le rapport des experts » (art. 15 de la loi du 21 mai 1836). Ce magistrat doit, suivant la jurisprudence (1), effectuer le règlement conformément aux principes qui régissent les expropriations non contraires à la loi de 1836. Ainsi, lorsque cet élargissement du chemin doit procurer une plus-value à la propriété, il devra prendre celle-ci en considération dans son évaluation.

Les décisions du juge de paix sont susceptibles de deux voies de recours — appel ou cassation — suivant les règles du droit commun.

Il en est de même pour les chemins ruraux et dans tous les cas, la commune ne pourra prendre possession des terrains avant d'avoir payé l'indemnité.

PARAGRAPHE 2. — *Servitudes de visibilité :*

Ces servitudes sont d'origine récente : elles ont été créées par un décret-loi du 30 octobre 1935.

Les servitudes de visibilité ont pour but de faire disparaître de nos routes certains ouvrages, tels que clôtures ou plantations, diminuant ou supprimant la visibilité nécessaire à la sécurité du trafic. L'établissement de ces servitudes ouvre au profit du propriétaire un droit à indemnité représentant le dommage matériel et certain qui en résulte.

(1) Cassation, 3 janvier 1848. (*Dalloz*, 1848.1.152.)

Cette indemnité sera, à défaut d'accord amiable entre le propriétaire et l'expropriant, fixée par le juge de paix du canton sur le dire d'experts choisis par les parties et, en cas de désaccord entre les experts, par un tiers expert nommé par le juge de paix.

SOUS-SECTION 4

Procédures d'expropriation dans lesquelles l'organisme d'évaluation de l'indemnité est autre que la commission arbitrale à effectifs normal ou réduit.

Ces procédures sont les suivantes :

1° L'expropriation indirecte;

2° L'expropriation des inventions;

3° L'expropriation des usines se livrant à la fabrication du matériel de guerre.

PARAGRAPHE 1^{er}. — *L'expropriation indirecte :*

Il y a expropriation indirecte toutes les fois que le transfert de propriété est la conséquence accessoire ou extrême d'une procédure prévue par les textes et ayant un objet principal différent ou bien la conséquence même d'un fait de l'Administration (1). Les auteurs qui admettent cette notion d'expropriation indirecte ne sont pas d'accord sur l'étendue de son domaine d'application. Nous n'entrerons pas dans l'étude de cette controverse; qu'il nous suffise d'indiquer qu'en cas d'expropriation indirecte, l'évaluation de l'indemnité est de la compétence des Tribunaux administratifs.

(1) CHRÉTIEN : *op. cit.*

PARAGRAPHE 2. — *L'expropriation des inventions :*

Reprenant partiellement un système établi dans la loi du 12 avril 1916, un décret du 30 octobre 1935 a permis à l'Etat d'exproprier, en tout ou en partie, les inventions brevetées ou non intéressant la défense nationale en vue de les utiliser et de les conserver secrètes.

La procédure de fixation de l'indemnité d'expropriation est la suivante : après le prononcé de l'expropriation par un décret rendu après avis d'une Commission juridique par un Conseiller à la Cour de cassation et comprenant un membre du Comité technique de la propriété industrielle, un membre de la Chambre de commerce de Paris, auxquels sont adjoints un représentant de l'inventeur et un représentant du Ministère intéressé ayant voix consultative.

A défaut d'accord entre l'inventeur et l'Etat, l'indemnité est établie en Chambre du Conseil par le Tribunal civil de la Seine. Le décret précise que les parties ne pourront pas interjeter appel (*art 5*), mais il ne donne aucune précision sur la possibilité d'un recours en cassation.

PARAGRAPHE 3. — *Expropriation des usines fabriquant du matériel de guerre :*

Dans le but de contrôler efficacement la fabrication du matériel de guerre, une loi du 11 août 1936 a décidé que le gouvernement pourrait, jusqu'au 31 mars 1937, par décret pris en Conseil des Ministres, sur la proposition des trois Ministres représentant les différents départements de la Défense nationale, prononcer l'expropriation totale ou partielle des Etablissements se livrant à la fabrication et au commerce du matériel de guerre.

Cette loi est particulièrement remarquable, étant donné la façon dont s'opère l'expropriation : on n'a pas recours à l'autorité judiciaire : c'est le gouvernement lui-même

qui exproprie par décret. Nous pouvons faire sur ce point un rapprochement avec la procédure d'expropriation des inventions qui, elle aussi, est faite par décret (1).

Qui fixe l'indemnité ? Ce sont deux arbitres désignés, l'un par le Ministre, l'autre par l'exproprié. Faute par ce dernier d'avoir désigné son arbitre dans les quinze jours de la sommation qui lui a été faite à cet effet, il sera pourvu à sa désignation par ordonnance rendue sur requête par le Président du Tribunal civil du lieu où est situé l'Etablissement exproprié. En cas de désaccord entre les arbitres, c'est à un tiers arbitre que sera confié le soin de fixer l'indemnité. Ce surarbitre sera désigné, soit par les deux arbitres, soit par le Premier Président de la Cour d'appel.

Les sentences arbitrales sont notifiées aux parties par le soin du Ministre. Elles sont enregistrées gratis et revêtues de « *l'ordonnance d'exequatur* » par le Premier Président de la Cour d'appel.

Comment est fixée l'indemnité ?

Dans le droit commun, l'indemnité doit couvrir le montant du préjudice subi et rien que lui. La loi du 11 août 1936 déroge à ce principe, sans qu'il soit au premier abord facile de déterminer de quelle façon. « Cette indemnité, décide l'alinéa 4 de l'article 1^{er}, sera calculée d'après la valeur de l'Etablissement à la date de l'expropriation et en tenant compte uniquement de la perte résultant de l'éviction sans qu'il puisse en résulter en aucun cas un bénéfice quelconque pour l'exproprié. »

Que faut-il entendre par *valeur* de l'Etablissement ? Il est très difficile de déterminer en quoi consiste cette

(1) BAUDRY : *op. cit.*

valeur, on peut cependant considérer que cette valeur est la valeur de réalisation ou bien la valeur d'usage (1).

Quant à l'*Etablissement*, bien que la loi ne le définisse pas, il est possible, d'après l'exposé des motifs et d'après les principes directeurs de la loi, d'en déterminer le contenu : la loi du 11 août 1936 poursuit la disparition des bénéfices dans l'industrie de l'armement, mais elle ne poursuit pas la suppression de cette industrie même ; elle escompte seulement une amélioration dans la production même du matériel de guerre : *le point de vue du rendement de la production remplace celui du négoce, l'idée de rendement est substituée à celle de bénéfice*. Dès lors, il faut entendre par Etablissement ce qui constitue une unité de production quant à son aménagement général : ce peut être une seule ou une série d'usines (1).

La fixation de la date de calcul de l'indemnité au jour de l'expropriation n'a pas soulevé de difficultés : on a tenu compte du prix des biens expropriés s'ils devaient être acquis au jour de l'expropriation, compte tenu de l'usure et sous réserve de toute hausse spéculative.

« Pour la fixation de l'indemnité, on tient compte uniquement de la perte résultant de l'éviction sans qu'en aucun cas il puisse en résulter un bénéfice quelconque pour l'exproprié » : non seulement l'expropriation ne doit pas être une source de profit pour le propriétaire, mais encore elle présentera pour celui-ci un caractère très rigoureux : toute destruction d'une valeur constituée par un bénéfice acquis ou attendu ne peut être compensée par une indemnité : on ne tiendra pas compte des marchés passés avec d'autres que l'Etat, on ne tiendra pas compte, non plus, des dommages causés par la liquidation de la

(1) REUTER : *L'expropriation des usines de guerre*. (Revue politique et parlementaire, novembre, décembre 1937.

Société, ni des charges fiscales grevant l'indemnité d'expropriation.

N'entreront en ligne de compte pour le calcul de l'indemnité due en raison de l'éviction que les terrains, les bâtiments, le matériel, l'outillage et le mobilier.

Le paiement de l'indemnité n'est pas entièrement préalable : l'Administration pourra entrer en possession dès la notification du décret prononçant l'expropriation à charge par elle de faire procéder à un inventaire contradictoire et de verser aux ayants droit une indemnité « provisionnelle ». Quelles sont les voies de recours contre la décision des arbitres ?

La décision arbitrale est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Cette procédure d'expropriation présente donc de nombreuses particularités : le transfert de la propriété et le contentieux de l'indemnité sont administratifs ; l'indemnité n'est ni « juste », ni « préalable ». Nous sommes donc ici en présence de règles diamétralement opposées à celles de la procédure ordinaire d'expropriation, règles excessivement rigoureuses pour les expropriés et présentant un caractère exceptionnel d'une extrême gravité.

Vu : *Le Président de thèse,*
L. ROLLAND.

Vu : *Le Doyen,*
E. ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY.

Bibliographie

A. — Traités généraux

- AUCOC : *Conférences de Droit administratif*, 3^e édition, tome II.
BERTHELEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif*.
BONNARD : *Précis de Droit administratif*, partie générale, 1935.
HAURIUO : *Précis de Droit administratif*, 12^e édition.
ROLLAND : *Précis de Droit administratif*, 6^e édition, 1937.

B. — Ouvrages spéciaux

- BAUDRY : *L'Expropriation pour cause d'utilité publique, d'après la nouvelle législation des décrets-lois de 1935*. (Cahiers administratifs 1937, tome 16-17 bis.)
BAUNY DE RECY : *Traité théorique et pratique de l'expropriation*.
CREPON : *Code annoté de l'expropriation*.
CILLEULS (DES) : *Origine et développement des travaux publics en France*.
DAFFREY DE MONNOYE : *Traité théorique et pratique de l'expropriation*.
GARSONNET : *L'Expropriation pour cause d'utilité publique*. (In : Bequet : *Répertoire de Droit administratif*, revu et complété par M. Pierre Bouchez.)
LALLEAU (DE), JOUSSELIN, RENDU et PÉPIN : *Traité de l'expropriation*.
ROBIN : *Traité théorique et pratique de l'expropriation*.

C. — Thèses

- BOILLOT : *De la fixation des indemnités en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique*. Thèse, Paris, 1884.
COSTE : *L'indemnité d'expropriation*. Thèse, Paris, 1899.
COUZINET : *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs; questions de compétence*. Thèse, Paris, 1928.

DIRAT : *De l'expropriation par zone*. Thèse, Toulouse, 1921.

FREDAULT : *Les créanciers hypothécaires et l'expropriation pour cause d'utilité publique*. Thèse, Paris, 1911.

MIGNOT : *Du jugement d'expropriation et de la fixation des indemnités*. Thèse, Paris, 1886.

PLATRIER : *Projets de réforme de l'expropriation*. Thèse, Paris, 1913.

SEMONIN : *L'expropriation pour cause d'utilité publique en droit romain et en droit français*. Thèse, Paris, 1895.

D. — Articles de revues

CHRÉTIEN : *L'indemnité d'expropriation*. (Revue de Droit public, 1937.)

CILLEULS (DES) : *La réforme de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. (Revue critique de législation et de jurisprudence, 1911.)

DETRÉ : *Les modifications apportées à l'expropriation pour cause d'utilité publique par les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935*. (Dalloz hebdomadaire des 7 novembre 1935 et 7 mai 1936.)

DUEZ : *Les récentes modifications apportées au régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. (Revue de Droit public, 1935.)

JULLIOT : *Des justifications de propriété régulière et libre en matière d'expropriation*. (Revue trimestrielle de Droit civil, 1934.)

LE SOURD : *Indemnité d'expropriation et plus-value*. (Revue politique et parlementaire, 1931, tome 147.)

POIGNARD : *Rapport présenté au nom de la Commission de l'expropriation pour cause d'utilité publique*. (Bulletin de la Société d'études législatives, 1937.)

POLTI : *En marge du plan Marquet : la facilité de recours à l'expropriation*. (Revue politique et parlementaire, 1934.)

REUTER : *L'expropriation des usines de guerre*. (Revue politique et parlementaire, novembre, décembre 1937.)

ROLLAND : *Les tendances nouvelles en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique*. (Revue de Droit public, 1914.)

ROLLAND : *Le remaniement du régime de l'expropriation*. (Revue de Droit public, 1919.)

Table des Matières

INTRODUCTION

I. — LE PRINCIPE.....	7
II. — EVOLUTION HISTORIQUE.....	11
a) Le Droit Romain.....	11
b) L'Ancien Droit.....	15
c) Evolution de la législation depuis la déclaration des droits jusqu'aux décrets de 1935.....	20

PREMIERE PARTIE

Qui a droit à une indemnité ?.....	41
SECTION I. — PERSONNES AYANT DROIT A UNE INDEMNITÉ..	44
<i>Paragraphe 1^{er}</i> : Intéressés ayant droit à une indemnité spéciale.....	44
<i>Paragraphe 2</i> : Intéressés n'ayant qu'un droit sur l'in- demnité.....	45
SECTION II. — EXERCICE DE LEURS DROITS PAR LES INTÉ- RESSÉS.....	45
SOUS-SECTION 1. — <i>Comment les intéressés se font connaître.....</i>	45
<i>Paragraphe 1^{er}</i> : Intéressés qui doivent être dénoncés par le propriétaire.....	47
<i>Paragraphe 2</i> : Intéressés qui doivent se dénoncer eux-mêmes.....	50
<i>Paragraphe 3</i> : Créanciers privilégiés et hypothé- caires.....	52

Sous-SECTION 2. — <i>Les demandes des intéressés</i>	53
<i>Paragraphe 1^{er} : A qui l'invitation de l'Administration est-elle adressée?</i>	53
<i>Paragraphe 2 : Forme de l'invitation</i>	54
<i>Paragraphe 3 : Les demandes des intéressés</i>	55
<i>Paragraphe 4 : Examen des demandes par l'Administration</i>	57

DEUXIEME PARTIE

Organe chargé d'évaluer l'indemnité d'expropriation ..	61
---	----

SECTION I. — ORGANISATION DE LA COMMISSION ARBITRALE	63
--	----

SECTION II. — FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION ARBITRALE.....	66
--	----

<i>Paragraphe 1^{er} : Réunion de la Commission</i>	66
---	----

<i>Paragraphe 2 : Constitution de la Commission et fonctionnement</i>	67
---	----

SECTION III. — LES VOIES DE RECOURS CONTRE LA DÉCISION DE LA COMMISSION ARBITRALE D'ÉVALUATION	76
--	----

1° <i>L'appel</i>	79
-------------------------	----

2° <i>Le recours en cassation</i>	83
---	----

TROISIEME PARTIE

Fixation de l'indemnité	87
--------------------------------------	----

SECTION I. — LES RÈGLES D'ÉVALUATION DE L'INDEMNITÉ..	90
---	----

Sous-SECTION 1. — <i>Principes généraux</i>	90
---	----

<i>Paragraphe 1^{er} : L'indemnité doit être juste</i>	90
--	----

<i>Paragraphe 2 : L'indemnité doit être immédiatement fixée; elle doit être claire, certaine, complète</i>	92
--	----

<i>Paragraphe 3 : L'indemnité doit être distincte</i>	94
--	----

<i>Paragraphe 4 : L'indemnité doit être pécuniaire</i> ...	96
--	----

SOUS-SECTION 2. — <i>La procédure de fixation de l'indemnité.</i>	100
SOUS-SECTION 3. — <i>La fixation de l'indemnité en cas de plus-value par suite d'une expropriation partielle.</i>	106
SECTION II. — COMMENT SONT INDEMNISÉS LES DIFFÉRENTS INTÉRESSÉS.	107
<i>Paragraphe 1^{er}: Le Propriétaire.</i>	108
I. — Indemnité principale.....	109
II. — Indemnités accessoires et accidentelles.....	112
<i>Paragraphe 2 : L'Usufruitier.</i>	113
<i>Paragraphe 3 : Locataires et fermiers.</i>	114

QUATRIEME PARTIE

Le paiement de l'indemnité.	119
SECTION I. — LE PRINCIPE.....	121
SECTION II. — COMMENT S'EFFECTUE LE PAIEMENT.....	124
<i>Paragraphe 1^{er}: Le paiement proprement dit.</i>	125
<i>Paragraphe 2 : Les offres réelles et la consignation.</i>	126
<i>Paragraphe 3 : De la liquidation des dépens.</i>	131

CINQUIEME PARTIE

L'indemnité dans les procédures spéciales d'expropriation	135
SECTION I. — LES DISPOSITIONS SPÉCIALES DE LA LOI....	137
SOUS-SECTION 1. — <i>Les incidents de la procédure.</i>	137
<i>Paragraphe 1^{er}: La réquisition d'emprise totale.</i>	137
<i>Paragraphe 2 : La cession amiable.</i>	139
SOUS-SECTION 2. — <i>Les différentes modalités de l'expropriation ordinaire.</i>	139

<i>Paragraphe 1^{er} : L'expropriation conditionnelle.....</i>	139
<i>Paragraphe 2 : De l'expropriation pour cause de plus-value.....</i>	141
<i>Paragraphe 3 : L'expropriation d'urgence.....</i>	144
SECTION II. — LES EXPROPRIATIONS SPÉCIALES.....	144
SOUS-SECTION 1. — <i>Expropriations ayant des règles de procédures spéciales, mais conservant la commission arbitrale normale comme organisme évaluateur.....</i>	145
<i>Paragraphe 1^{er} : Travaux publics.....</i>	145
<i>Paragraphe 2 : Expropriation des immeubles insalubres.....</i>	146
<i>Paragraphe 3 : Travaux militaires.....</i>	147
A. — Travaux urgents.....	148
B. — Travaux d'extrême urgence.....	149
SOUS-SECTION 2. — <i>Procédures d'expropriation dans lesquelles l'organisme évaluateur est une commission arbitrale à effectif réduit</i>	150
<i>Paragraphe 1^{er} : Ouverture et redressement des chemins vicinaux.....</i>	150
<i>Paragraphe 2 : Captage des eaux de source.....</i>	151
SOUS-SECTION 3. — <i>Procédures ne faisant intervenir aucun organisme évaluateur.....</i>	151
<i>Paragraphe 1^{er} : Elargissement des chemins vicinaux.....</i>	152
<i>Paragraphe 2 : Servitudes et visibilité.....</i>	152
SOUS-SECTION 4. — <i>Procédures d'expropriation dans lesquelles l'organisme d'évaluation de l'indemnité est autre que la commission arbitrale à effectifs normal ou réduit.....</i>	153
<i>Paragraphe 1^{er} : L'expropriation indirecte.....</i>	153
<i>Paragraphe 2 : L'expropriation des inventions.....</i>	154
<i>Paragraphe 3 : Expropriation des usines fabricant du matériel de guerre.....</i>	154
BIBLIOGRAPHIE	159

